UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

LE

PRINCIPE D'UNITÉ BUDGÉTAIRE

EN FRANCE

ET LES SERVICES SPÉCIAUX DE TRÉSORERIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 13 juillet 1911, à 1 heure 1/2

PAR

André CERNESSON

Président : M. DELPECH, *professeur.*

Suffragants : MM. DESLANDRES, *professeur.*
VIGNES, *professeur.*

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
22, rue Soufflot, PARIS-5e
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

LE

PRINCIPE D'UNITÉ BUDGÉTAIRE

EN FRANCE

ET LES SERVICES SPÉCIAUX DE TRÉSORERIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 13 juillet 1911, à 1 heure 1/2

PAR

André CERNESSON

Président : M. DELPECH, *professeur.*

Suffragants : MM. DESLANDRES, *professeur.*
VIGNES, *professeur.*

ACAD.
LUXEMBAT.
BIBL.

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
22, rue Soufflot. PARIS-5e
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

LE

PRINCIPE D'UNITÉ BUDGÉTAIRE EN FRANCE

ET LES

SERVICES SPÉCIAUX DE TRÉSORERIE

INTRODUCTION

Le principe d'unité budgétaire : nécessité de son maintien et dangers des dérogations qui y sont apportées. Les services spéciaux de Trésorerie peuvent être des correctifs nécessaires ou des exceptions injustifiées à ce principe ; ils en facilitent parfois l'adaptation à des situations nouvelles.

Le principe du vote du budget par les représentants de la nation n'entraîne de contrôle sérieux sur les finances publiques que grâce à l'application rigoureuse de certaines règles devenues classiques en science financière et, jusqu'à ces derniers temps, incontestées.

L'une d'entre elles et la principale est la règle de l'unité budgétaire : le budget de l'État doit comprendre en un texte unique soumis au vote périodique du Parlement la totalité des recettes et la totalité des dépenses.

Il est en effet certain — et l'expérience l'a souvent démontré — que les dépenses présentées dans des comptes spéciaux distincts de la loi de finances ne peuvent être examinées avec la même rigueur que celles qui y demeurent inscrites. La multiplicité des textes qui contiennent les prévisions budgétaires est par elle-même un obstacle à l'efficacité du contrôle. Il semble au premier abord que la simple totalisation des chiffres inscrits dans ces différents documents donnera l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Il n'en est rien car les différents budgets se pénètrent mutuellement et s'enchevêtrent : certains reçoivent des subventions du budget le plus important, celui qui contient les recettes et les dépenses normales de l'État ; d'autres au contraire lui versent leurs excédents. Il y a donc des répétitions, des doubles emplois dont il faut tenir compte lorsqu'on veut obtenir le total général des recettes et des dépenses de l'État. Dans ces conditions il est difficile, sinon impossible, aux membres des deux Chambres d'avoir sur la gestion financière de l'État cette vue d'ensemble qui est la condition première d'un contrôle utile. D'autre part les différents documents entre lesquels se partagent les opérations budgétaires ne sont pas toujours présentés à la même époque au vote du Parlement. Plusieurs mois s'écoulent souvent entre le vote du budget ordinaire et celui des différents budgets ou comptes spéciaux. Les Chambres ne

peuvent apprécier l'utilité des dépenses qui sont soumises à leur approbation que d'une façon pour ainsi dire abstraite. Elles ont tendance, en votant les crédits correspondants, à oublier les sacrifices précédemment consentis pour les services auxquels pourvoit le budget ordinaire : elles accordent facilement des crédits considérables pour l'engagement de dépenses d'une utilité contestable mais dont l'importance médiocre ne pouvait leur apparaître faute de terme de comparaison (1).

Ces inconvénients peuvent être réduits au minimum si cette violation du principe d'unité budgétaire se présente sous la forme d'un simple groupement des recettes et des dépenses d'un service déterminé, classement destiné à mettre en relief les résultats de sa gestion. Elle présente alors un caractère peu grave, elle est, on peut le dire, purement formelle.

Tel est le cas pour les budgets annexes, simples titres de la loi de finances votés en même temps que le budget ordinaire, reliés à lui par l'inscription de leurs excédents de recettes ou de leurs excédents de dépenses à un chapitre de ce même budget.

1. Il est évident que le ministre des Finances est beaucoup plus indépendant quand il mène de front plusieurs budgets à la fois. Les ministres pourraient aisément entraîner le Parlement dans des dépenses d'une justification plus ou moins difficile s'ils pouvaient faire discuter les uns après les autres une série de budgets qui n'auraient aucun lien entre eux. (Léon Say. « Le budget devant les Chambres ». *Revue des Deux Mondes*, numéro du 15 janvier 1885.)

Mais à côté de ces exceptions, sans grande importance, comme nous pouvons le constater lorsqu'elles prennent la forme de budgets annexes, il est des empêchements beaucoup plus graves au contrôle législatif.

Les dérogations au principe de l'unité budgétaire sont la plupart du temps accompagnées d'affectations à des dépenses déterminées de recettes exceptionnelles ou qui appartiennent à d'autres exercices que l'exercice courant : il y a violation des règles d'universalité et d'annalité budgétaires, formation de véritables caisses noires sur lesquelles le Parlement n'a qu'un contrôle lointain et peu efficace. Ces abus ne pourraient avoir lieu si toutes les recettes et toutes les dépenses étaient incorporées au budget général de l'État.

D'une part, en effet, le morcellement du budget en des comptes spéciaux où sont groupées des recettes et des dépenses reliées par un lien de connexité plus ou moins lâche, rend possible l'affectation de ressources exceptionnelles à des dépenses extraordinaires, ou soi-disant telles, exclues pour cette raison de la loi de finances annuelle. Cela se rencontre dans les budgets extraordinaires et à un degré moindre dans les budgets sur ressources spéciales : une vie propre, une autonomie financière réelle sont ainsi accordées à certains services qui, pour une durée plus ou moins longue, jouiront de

ressources particulières, distinctes de celles qui alimentent la masse des dépenses normales de l'État, et qui leur seront exclusivement réservées. On connaît les inconvénients d'une telle pratique qui permet de dissimuler des recettes dans de véritables budgets occultes où leur emploi ne peut être autorisé et suivi de façon précise. Ce procédé favorisera le gaspillage des deniers publics ou entravera le développement des services auxquels on l'appliquera suivant que les ressources affectées seront supérieures ou inférieures à leurs besoins.

D'autre part, les mêmes budgets extraordinaires sont la plupart du temps également affranchis de la règle d'annalité budgétaire ou de spécialité par exercice qui soumet recettes et dépenses au vote annuel du Parlement, interdit de reporter sur un service de l'exercice courant le reliquat laissé disponible pour ce même service par l'exercice précédent. A la fin d'une année financière les crédits non employés doivent être annulés. Cette règle ne peut guère souffrir d'exceptions lorsqu'il s'agit de crédits inscrits au budget général, mais les motifs spécieux qui ont provoqué la création de comptes particuliers où sont relatés les résultats d'opérations « qui se suffisent à elles-mêmes », plaident également en faveur de l'inobservation de la règle d'annalité. Pour donner, prétend-on, plus de latitude aux ordonnateurs dans l'exécution d'un programme de travaux importants, on permet-

tra au ministre compétent de reporter par simple décret les crédits non utilisés d'un exercice à un autre. Ainsi seront constituées d'importantes réserves qui pourront leur permettre en certains cas d'engager des dépenses importantes sans l'autorisation des Chambres.

Budgets annexes et budgets extraordinaires constituent donc des dérogations d'inégale importance au principe d'unité mais leur aspect est analogue : ils ont ceci de commun que leur existence apparaît à la simple lecture de la loi de finances et se traduit par sa subdivision en titres distincts, ou du moins par la mention de leur création.

Il n'en est pas de même pour d'autres comptes spéciaux qui relatent eux aussi des recettes et des dépenses budgétaires. Ce sont les *comptes ouverts parmi les services spéciaux de Trésorerie* ou du moins certains d'entre eux. Comme leur nom l'indique ils ne figurent pas dans la loi de finances mais dans les écritures du Trésor. Et cette particularité a fait d'eux un instrument très souple dans la main des préparateurs du budget.

Tantôt ils leur ont servi à décrire des opérations qui ne portaient pas sur les deniers de l'État mais étaient accomplies par lui au nom de leurs titulaires, tantôt ils ont pu permettre la perception ou la réalisation de recettes dont l'emploi, bien que déter-

miné à l'avance, était échelonné au fur et à mesure des besoins. Jusque-là l'emploi de ces comptes restait compatible avec le principe d'unité budgétaire sainement entendu. On pouvait les considérer comme un correctif heureux d'une règle trop rigide.

Mais dans les périodes de crises, au moment où le budget ordinaire est surchargé de dépenses, certains services spéciaux ont été créés dans un but tout autre et beaucoup moins justifiable. Par un abus de la notion de compte d'emploi on s'en est servi non plus pour relater l'affectation de recettes réalisées à des dépenses déterminées mais pour imputer des dépenses déjà faites sur des ressources encore à recouvrer : sans changer rien à la contexture même du compte on se bornait à renverser l'ordre des opérations. Ainsi, grâce à cet expédient, on arrivait à distraire du budget général certaines grosses dépenses, on obtenait un équilibre budgétaire fictif : aussi dangereux que les budgets extraordinaires ces comptes spéciaux semblent d'ailleurs être appelés à suivre la même fortune. Leur décadence a été rapide en ces dernières années et leur disparition semble prochaine.

Tout récemment enfin ont apparu des services spéciaux de Trésorerie destinés à jouer un rôle, éphémère peut-être, mais d'une grande importance dans l'établissement de la situation financière annuelle. Ils ont pour objet de décrire l'emploi des emprunts

émis pour subvenir aux travaux de premier établissement des entreprises industrielles gérées par l'État. A ce titre ils servent de compléments aux budgets annexes qui retracent les résultats financiers de ces exploitations. Ils disparaîtront sans doute lorsque l'autonomie financière de ces services sera complète mais leur rôle d'organe de transition aura été considérable : jusqu'à présent l'emploi simultané des budgets annexes et des services spéciaux de Trésorerie apparaît comme une transaction heureuse, sinon définitive, entre les nécessités imposées à toute exploitation commerciale par le jeu de la libre concurrence et les garanties exigées par le contrôle des finances publiques.

Sous ce titre général de services spéciaux de Trésorerie sont donc réunis des comptes de natures différentes et de fortunes diverses. Ils sont énumérés au *compte général de l'administration des finances* sous la rubrique « Services spéciaux proprement dits » par opposition avec d'autres comptes de trésorerie, les « Comptes de valeurs » (1) classés à une seconde section des services spéciaux de trésorerie et destinés à suivre les fluctuations de dettes du Trésor depuis leur origine jusqu'à leur remboursement (2). Notre étude portera seulement sur les services spéciaux

1. Cf. le *Résumé du compte général des finances*, p. 10.

2. Cette division apparaît pour la première fois dans le compte général des finances de 1877.

proprement dits, — les seuls qui intéressent la règle d'unité budgétaire.

Elle se trouvera naturellement divisée en trois parties :

Nous étudierons en premier lieu les services spéciaux de Trésorerie qui peuvent être envisagés comme des correctifs nécessaires au principe du budget unique.

Puis ceux qui constituent, au même titre que les budgets extraordinaires, des dérogations injustifiées à ce même principe.

Enfin les comptes que l'on peut considérer comme une adaptation ou une accommodation de cette règle d'unité aux situations nouvelles que crée l'extension grandissante des attributions économiques de l'État (1).

1. Les services spéciaux de Trésorerie n'existent sous ce nom que dans la comptabilité de l'État. Dans celle des départements et des communes ils prennent le titre de « services hors budget ». Cf. le *Traité de comptabilité publique*, de M. Victor Marcé, n° 846.

CHAPITRE PREMIER

Les services spéciaux de Trésorerie envisagés comme correctifs à la règle de l'unité budgétaire.

La définition du compte général de l'administration des finances. — I. Services spéciaux décrivant des opérations de recettes ou de dépenses n'affectant pas les finances de l'État. — II. Services spéciaux décrivant des opérations de recettes et de dépenses qui ne peuvent être rattachés immédiatement au budget. — Distinction suivant que les recettes sont permanentes ou exceptionnelles. — III. Contrôle juridictionnel et parlementaire exercé sur ces différents services.

Les services spéciaux de Trésorerie furent créés dans le but de classer certaines recettes en dehors de la loi de finances, soit parce qu'elles ne devaient pas contribuer à l'entretien et au fonctionnement des services publics, n'étant perçues par l'État qu'à titre de dépôt, soit parce que ces recettes avaient reçu une affectation spéciale qui n'aurait pu être contrôlée si elles avaient été confondues avec les recettes ordinaires du budget. Dans le premier cas on jugeait avec raison nécessaire de distraire du budget général des recettes qui auraient été exactement balancées par des dépenses égales représentant la restitution de ces ressources à leurs véritables propriétaires. Dans le

second cas il était impossible de faire figurer au budget pour un chiffre précis des recettes dont on ignorait le montant exact et dont le produit devait être appliqué immédiatement à telle ou telle dépense déterminée, au fur et à mesure des besoins : il semblait plus sûr de les inscrire dans un compte destiné à suivre leur perception et leur emploi au jour le jour.

C'est à cette double préoccupation que répond la définition donnée par le compte général des finances des services spéciaux du Trésor :

« Les opérations des différents services dont les recettes et les dépenses ne sont pas comprises dans les budgets *soit qu'elles ne doivent y être rattachées qu'ultérieurement, soit qu'elles ne puissent être soumises à la limite des exercices*, forment au compte des finances une catégorie distincte dans les opérations de Trésorerie intitulée « Services spéciaux du Trésor » (1) ».

Prenant à la lettre les termes de cette définition demandons-nous quelles sont exactement les opérations qu'elle désigne, opérations écartées par leur nature même du cadre du budget.

Renversant l'ordre des termes employés par le compte des finances considérons tout d'abord ce que l'on entend par *recettes et dépenses qui ne peuvent être soumises à la limite des exercices.*

1. *Compte général de l'administration des finances pour l'année 1909*, p. 11.

§ I. — **Services spéciaux décrivant les opérations de recettes et de dépenses n'affectant pas la situation financière de l'État.**

Les agents du Trésor encaissent chaque année des sommes qui ne sont pas destinées à rester de façon définitive dans les caisses publiques et ne sont détenues par l'État qu'à titre provisoire. Ce sont des dépôts qu'on lui confie ou des sommes recouvrées par lui pour le compte d'autres budgets et qu'il n'a pas encore restituées.

A. — Les titulaires de certains emplois et en particulier les comptables de deniers publics sont assujettis au dépôt d'une garantie qui est le *cautionnement,* constitué aujourd'hui encore en numéraire pour la plus grande part. Les sommes perçues à ce titre par le Trésor ne sont évidemment pas des recettes budgétaires. On ne peut songer à les employer au paiement des dépenses générales de l'État puisque tôt ou tard elles devront être remboursées. Dans une situation normale on doit conserver à ces fonds le caractère de dépôt remboursable, ce qui interdit d'en inscrire le montant au budget des recettes. Agir autrement serait exposer les gouvernements à la tentation d'appliquer ces sommes au paiement de dépenses urgentes, procédé trop facilement employé aux mo-

ments difficiles pour éviter de recourir à un emprunt toujours impopulaire ou en atténuer simplement les charges (1). Il va sans dire que les remboursements nécessités par la suppression d'emploi devront pour la même raison être distingués des dépenses courantes. Dans l'ensemble les opérations du service des cautionnements ne doivent donc pas rester soumises aux fluctuations de la situation financière. Elles seront décrites en dehors du document qui en est l'expression annuelle et dont leurs résultats fausseraient les chiffres. Compris dans le bilan de l'administration des finances les résultats seront inscrits à un compte ouvert parmi les services spéciaux de Trésorerie. Le total des cautionnements versés figure au crédit de ce compte ; les cautionnements remboursés figurent au débit. La différence entre ces deux chiffres fait ressortir un solde, toujours créditeur et qui

1. C'est ainsi que de 1800 à 1814 les cautionnements versés à la caisse d'amortissement furent affectés aux dépenses budgétaires pour une somme de 152.975.907 francs. Le procédé fut employé de nouveau, mais à titre exceptionnel, en 1816 et en 1820, ce qui porta la dette du Trésor à 218.097.907 francs. Il faut d'ailleurs reconnaître que, généralement blâmable, ce procédé employé à certaines époques critiques permet à l'État de se procurer rapidement et à bon compte des sommes considérables qui, vû l'état du marché, seraient par la voie de l'emprunt d'une réalisation aléatoire et onéreuse. C'était le cas en 1814 et en 1816 au lendemain de deux invasions. Mais l'emploi habituel des cautionnements sous le premier Empire se justifie plus difficilement.

se montait, au 1er janvier 1910, à la somme de 156.706.428 fr. 22 qui représente la dette du Trésor (1).

Rappelons d'ailleurs que si le service des cautionnements est absolument indépendant des budgets en ce qui concerne les versements et les remboursements en capital, il s'y rattache par l'inscription au budget des dépenses (dette remboursable à terme ou par annuité) du montant des intérêts à payer annuellement.

B. — L'État d'autre part se charge de recouvrir, pour le compte des départements et des communes, différentes contributions et taxes assimilées : *centimes communaux et départementaux*, *vingtième attribué aux communes sur le principal de la contribution sur les chevaux et voitures*, *taxe sur les mines*, etc. Le produit de ces recouvrements séjourne un certain temps dans les caisses du Trésor avant d'être restitué à ses ayants droit. Pas plus que les précédentes ces

1. Il n'en était pas de même avant 1880 par suite des prélèvements faits pour combler les déficits de certains budgets (cf. p. 17, note 1). Aussi créa-t-on en 1880 un autre compte intitulé « Prélèvements effectués sur les fonds des cautionnements pour les budgets de 1814, 1816 et 1820 ». Au débit de ce compte était inscrite la somme de 218.097.907 fr. montant des prélèvements effectués au profit des budgets. La même somme avait été inscrite au crédit du compte « Cautionnements en numéraire » dont le solde avait recouvré, grâce à ce jeu d'écriture, sa véritable signification.

En 1888 le compte « Prélèvements effectués sur les fonds des cautionnements » fut soldé par un transport aux découverts du Trésor et du compte général.

sommes ne peuvent être considérées comme des recettes budgétaires. Elles constituent, elles aussi, un dépôt dont le remboursement est même exigible à très courte échéance, tandis que les cautionnements peuvent à la rigueur être considérés comme indéfiniment confiés à l'État. On ne pourrait porter en recettes au budget le produit de ces contributions qu'en inscrivant leur remboursement au chapitre des dépenses : ce serait là une complication bien inutile et qui aurait pour effet immédiat d'obscurcir les chiffres du budget. En effet, les sommes recouvrées n'étant pas toutes restituées à leurs ayants droit dans les limites de l'exercice où elles ont été mises en recouvrement, les recettes et les dépenses ne se compenseraient pas exactement, aucune simultanéité n'existant entre elles : les sommes portées en recette seraient presque toujours supérieures aux sommes portées en dépense, les comptables de l'État ne pouvant rembourser le montant de leurs contributions aux départements et aux communes immédiatement après leur recouvrement. Il en résulterait des excédents de recettes fictifs de nature à atténuer l'exactitude des prévisions budgétaires. Il semble donc naturel d'inscrire ces sommes à un compte extra-budgétaire qui permettra d'en suivre le recouvrement et indiquera la situation du Trésor vis-à-vis de ses créanciers, le département et la commune. C'était jusqu'en 1909 l'objet d'un service spécial de trésorerie

intitulé *Contributions directes et taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et des communes* et qui avait été créé en 1893, après la disparition du budget sur ressources spéciales. Mais il a été supprimé par décision ministérielle du 17 novembre 1908 et le compte de ces opérations se trouve maintenant dans la catégorie des correspondants du Trésor, le transfert en ayant été effectué par l'agent comptable des virements au cours de l'année 1909.

Jusqu'à présent nous n'avons pas rencontré à proprement parler de violations réelles au principe d'unité. Il est exact que les recettes et les dépenses précédentes ne peuvent rentrer dans les limites de l'exercice financier. Il s'agit de sommes qui n'appartiennent pas à l'État, sommes remboursables à plus ou moins longue échéance et qui ne feraient que traverser le budget. Il est beaucoup plus rationnel de ne pas les y inscrire. Outre l'imprécision qui en résulterait pour la situation budgétaire, la tentation serait trop grande pour les préparateurs du budget de disposer des excédents fictifs de recettes que leur présence ferait apparaître. Enfin les comptes spéciaux ont un avantage positif qui nécessiterait leur existence, en faisant même abstraction des considérations précédentes : ils permettent de suivre de façon très précise et très sûre l'emploi des dépôts confiés à l'État grâce à la disposition de leurs écritures qui

les rapproche beaucoup plus d'un compte courant de banque que d'un budget public.

Cette considération a déterminé l'emploi des services spéciaux de trésorerie à l'égard même de certaines recettes du budget de l'État dont le montant n'était connu qu'au moment même de leur recouvrement et qui devaient être immédiatement employées à doter des services déterminés. Il s'agit de celles qui, d'après le compte général des finances « ne peuvent être immédiatement rattachées au budget de l'État ».

§ II. — Services spéciaux décrivant des opérations de recettes et de dépenses destinées à être rattachées ultérieurement au budget de l'État.

Lorsqu'un budget est établi, certains crédits ne sont fixés que de façon provisoire. C'est qu'en effet leur quotité en a été fixée par la loi de finances à un chiffre inférieur à celui que l'on considérerait comme nécessaire : ce chiffre ne correspond qu'à la fraction des recettes générales que l'on entend consacrer au service déterminé. Mais des recettes spéciales lui sont en outre affectées dont le montant exact est encore inconnu au moment du vote du budget et qui provoqueront en cours d'exercice, au fur et à mesure de leur réalisation, une augmentation corrélative de crédits par simple décret. Quelquefois même aucun

crédit n'est inscrit au budget en regard de certaines dépenses et le chapitre ne figure que pour mémoire dans le corps de la loi de finances. La même mention « mémoire » correspond dans le budget des recettes au chiffre inconnu de la ressource dont le montant est affecté à cette dépense : il en est ainsi par exemple en ce qui concerne le recouvrement et l'emploi des fonds provenant des legs et des donations faits à l'État ou aux diverses administrations publiques.

Il va sans dire qu'une mention aussi vague ne saurait suffire au contrôle parlementaire. Du moment que cette affectation de recettes existe — et elle se trouve en bien des cas très justifiée — il faut se préoccuper d'en assurer le respect à l'égard des ordonnateurs. Il faut que l'on puisse suivre au jour le jour la réalisation des ressources et leur application aux dépenses qu'elles doivent couvrir. De tels comptes de développement ne peuvent figurer que dans les écritures du Trésor : ils sont ouverts en effet parmi les services spéciaux. Le mécanisme ingénieux de la comptabilité des fonds de concours permet de mettre constamment les crédits ouverts au budget pour une dispense déterminée en rapport avec les recettes.

Les ressources ainsi centralisées dans des comptes ouverts parmi les services spéciaux du Trésor peuvent être *permanentes* ou *temporaires*.

I. — *Services spéciaux centralisant des recettes permanentes.*

Les RECETTES PERMANENTES sont celles que procurent :

a) Les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public ;

b) Les legs et donations attribués à l'État ou à diverses administrations publiques ;

c) Le prélèvement sur le pari mutuel en faveur de l'élevage ;

d) La redevance annuelle versée au Trésor par la Banque de France.

A. — Souvent des départements, des communes ou des particuliers intéressés à l'exécution de certains travaux publics demandent à participer avec l'État aux frais de ces travaux en versant ce que l'on appelle des *fonds de concours*. Cet appui peut ne se traduire que sous forme d'avances (1) et ce peut être en effet une manière très efficace d'aider l'administration que de lui offrir immédiatement, parfois sans demande d'intérêts ou à un intérêt très bas, une somme qu'elle eût pu avoir quelque difficulté à se procurer.

Mais l'État semble avoir répudié depuis quelque

1. Cf. Conseil d'État, 7 mai 1867, Lebon, p. 445,.

temps en matière de travaux publics tout au moins le système des avances avec ou sans intérêts (1). En fait les sommes versées à titre de fonds de concours par les intéressés n'ont jamais le caractère d'avances remboursables mais constituent de véritables donations.

Si les offres de fonds de concours sont bénévoles il ne s'ensuit pas pour cela qu'elles soient désintéressées : le souscripteur est déterminé dans la plupart des cas par un mobile personnel. Il ne donne cette somme qu'à la condition qu'elle soit employée dans un but déterminé, qu'elle ait une affectation spéciale et qu'il indique (2). Cette intention du souscripteur doit être prise en considération : les ressources provenant des fonds de concours, par dérogation au principe d'universalité ne seront pas confondues dans l'ensemble des autres recettes du budget mais spécialisées pour le paiement de certaines dépenses de travaux publics, les seules auxquelles les départements, communes ou particuliers intéressés aient voulu contribuer. Cette affectation de recettes peut-elle être pratiquement réalisée sans modifier le mode habituel de classement des ressources budgétaires ?

1. Cf. *Répertoire de droit administratif*, de Bequet, v° *Travaux publics*, n° 324 et en sens contraire Haurion, *Précis de droit administratif*, 6e édition, p. 683.

2. Cf. Conseil d'État, 16 mars 1900, Delorme, Lebon, p. 217.

On le croyait en 1843 lorsque, pour la première fois on se préoccupait de la comptabilité des fonds de concours. La loi du 6 juin 1843, article 13, dans une disposition reproduite par le décret du 31 mai 1862 article 52, décide que les fonds de concours seront portés en recettes aux produits divers du budget de l'exercice courant ; un crédit de pareille somme sera ouvert par décret au ministre compétent, additionnellement à ceux que lui accordait la loi de finances pour les mêmes travaux. De simples décrets en annulant la portion des fonds non employés pendant l'exercice les réimputaient avec la même affectation aux budgets suivants. Ce système était tout à fait insuffisant et ne constituait pas une garantie suffisante du bon emploi des fonds de concours. Les nombreux crédits, reportés d'exercice en exercice jusqu'à l'achèvement des divers travaux quelquefois fort longs, entraînaient un véritable chevauchement d'exercices entre eux, une confusion au milieu de laquelle il était bien difficile de suivre une opération depuis son origine et de s'assurer que les fonds de concours avaient bien intégralement reçu la destination pour laquelle ils avaient été versés (1). Ce défaut devint manifeste avec le grand développe-

1. Ajoutons de plus que ce système faussait les résultats des budgets de tout l'excédent de recettes à titre de fonds de concours qui, à la clôture de l'exercice n'avaient pas encore été convertis en crédits, résultat fâcheux pour l'équilibre budgétaire.

ment pris par les fonds de concours à l'époque de l'exécution des grands travaux publics sous le second Empire. Alors on reconnut qu'il était impossible d'assurer à ces ressources leur véritable destination si elles continuaient à être portées en recettes au compte des différents exercices au cours desquels le recouvrement était fait. C'est pourquoi la décision ministérielle du 6 juin 1863 emploie un autre procédé de constatation. Elle ouvre un compte parmi les services spéciaux du Trésor au crédit duquel les recettes des fonds de concours figurent sans distinction d'exercices, mais avec l'indication de leur origine et de leur destination. A son débit sont portés les prélèvements faits par les soins de l'agent comptable des virements de comptes au profit de différents exercices (1) pour faire face à des crédits d'égales sommes ouverts par décrets au fur et à mesure de la réalisation des fonds de concours. Il y a donc, comme le fait remarquer M. Victor Marcé dans son *Traité de la comptabilité publique* (2), création d'un véritable compte d'attente grâce auquel la destination des fonds peut être suivie avec une grande précision. Ce compte avait été supprimé en 1888 (3) : les

1. Ils sont inscrits au budget aux recettes d'ordre proprement dites et n'y figurent que pour mémoire au moment de la promulgation de la loi de finances.

2. *Traité de la comptabilité publique*, n° 2838.

3. Loi du 29 décembre 1888, article 29.

auteurs de cette mesure invoquaient à tort l'opinion de la Cour des comptes qui, prétendait-on, protestait tous les ans dans son rapport général contre les défauts de la comptabilité des fonds de concours. En réalité jamais les observations de la Cour n'ont eu trait à l'existence du compte spécial en lui-même et ses critiques n'ont jamais porté que sur la constatation imparfaite au compte des finances des engagements de fonds de concours pris envers le Trésor pour les départements, communes ou particuliers (1). La loi du 26 décembre 1890, article 43, est revenue à l'ancien état de choses.

Au 1er janvier 1910, le solde de ce compte était créditeur et s'élevait à 14.529.727 fr. (2).

B. — Tout à fait semblables aux ressources de fonds de concours sont celles qui proviennent des *legs et des donations* attribués à l'État ou à diverses

1. Cf. Rapport Boulanger au Sénat déposé le 24 décembre 1891. *Journal Officiel*, 1891. Documents, Sénat, p. 709.

2. Au crédit du compte figurait :

1° Le solde créditeur au 1er janvier 1909	15.044.424, 63
2° Les recettes effectuées pendant 1909	26.996.629, 45
Soit	42.041.054,08

Au débit du compte figuraient :

1° Les prélèvements faits pendant 1909 et imputés au budget des recettes de 1908	8.100.827, 10
2° Les prélèvements faits pendant 1909 et imputés au budget des recettes de 1909	19.390.416,86
	27.491.243, 96

administrations publiques. Ici encore il doit être tenu compte des intentions du donataire ou du légataire qui a entendu doter tel ou tel service particulier mais non pas subvenir aux besoins généraux de l'État du moins dans la plupart des cas. Aussi a-t-on procédé ici comme en matière de fonds de concours et la loi du 31 décembre 1907, article 33, ouvre parmi les services spéciaux du Trésor un compte spécial, intitulé *Produit des legs et des donations attribués à l'État ou à diverses administrations publiques.*

Ce compte centralise à son crédit les fonds provenant de l'encaissement des arrérages de legs et de donations et qui sont destinés à gager les crédits à ouvrir par décret aux chapitres du budget appelés à supporter les dépenses du service bénéficiaire. Les prélèvements faits dans ce but au compte spécial par l'agent comptable des virements de comptes figurent à son débit (1).

Ces opérations sont d'ailleurs beaucoup moins importantes que les précédentes. Le solde au 1er janvier 1910 était créditeur et se montait à 103.344 fr.

C. — Une autre catégorie de recettes budgétaires a nécessité la création d'un service spécial de même nature. Il s'agit du compte : *Produit du prélèvement sur le pari mutuel en faveur de l'élevage.*

Le décret du 7 juillet 1891 rendu en exécution de

1. Cf. page 26, note 1.

la loi du 2 juin 1891, article 5 (1), prescrit que, sur la masse des sommes versées au pari mutuel de chaque hippodrome il sera prélevé une taxe de 2 °/₀ en faveur des œuvres locales de bienfaisance et une somme de 1 °/₀ en faveur de l'élevage. La loi du 31 mars 1903, article 102, a stipulé qu'un nouveau prélèvement de 1 °/₀ serait fait pour subventionner les travaux d'adduction d'eau potable. Ici, remarquons-le, l'affectation devient déjà moins défendable que précédemment puisque la libre volonté d'un souscripteur ou d'un donateur n'est plus en cause : les sociétés de courses sont obligées d'effectuer ces versements. Mais, étant admis que la loi avait voulu cette spécialisation, il est bien certain que nul autre système n'était préférable à celui que l'on avait employé pour les fonds de concours. On allait même jusqu'à considérer les versements effectués par les sociétés de courses comme de véritables fonds de concours et de 1891 à 1894 ils étaient inscrits au même compte spécial. En 1894 et seulement pour l'un d'entre eux fut créé le compte *Produit du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage* retraçant à son crédit l'ensemble des prélèvements effectués en faveur de l'élevage sur les versements des sociétés de courses et à son débit les sommes ayant servi à doter le budget

1. Cf. Dalloz. *Répertoire de jurisprudence*, IV[e] partie, p. 49 et note 1.

de ressources correspondant aux crédits votés (1).

Le solde de ce compte est comme les précédents toujours créditeur et s'élevait au 1er janvier 1910 à 1.220.744 francs.

D. — Enfin et par le même procédé a été réalisée une spécialisation étroite à l'égard d'une autre recette budgétaire également permanente : *la redevance annuelle versée par la Banque de France à l'Etat* en vertu de la loi du 17 novembre 1897. Cette redevance, égale au produit du huitième du taux de l'escompte par le chiffre de la circulation productive donne lieu à des versements semestriels portés au crédit d'un compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor et intitulé « *Redevances annuelles versées par la Banque de France* (*Loi du 17 novembre* 1897). »

Ce compte est en même temps débité de prélèvements faits dans la forme usitée en matière de fonds de concours et destinés, grâce à l'ouverture de crédits corrélatifs au budget général à être attribués à titre d'avances sans intérêts aux caisses régionales de crédit agricole (loi du 31 mars 1899, article 1er et loi du 13 avril 1900, article 10) et aux sociétés coo-

1. Le décret du 11 novembre 1896 étend les dispositions précédentes aux fonds recueillis en Algérie au profit de l'élevage avec cette différence que les crédits ouverts à la suite de leur recouvrement sont affectés non pas aux services du ministère de l'Agriculture mais à ceux du ministère de la Guerre (services de la remonte).

pératives agricoles (loi du 29 décembre 1906) (1).

Le solde créditeur de ce compte était au 1er janvier 1910 de 17.071.226 francs.

II. — *Services spéciaux centralisant des ressources exceptionnelles.*

Les services spéciaux que nous venons d'énumérer ont une existence indéfinie puisque les recettes qu'ils centralisent sont des recettes permanentes. A moins qu'une disposition légale ne prononce leur suppression ils figureront chaque année au compte général de l'administration des finances. Il en est d'autres au contraire, dont l'importance n'est pas moindre mais qui se différencient des précédents par leur caractère exceptionnel éphémère : ils sont en effet fatalement appelés à disparaître à une échéance plus ou moins proche par l'accomplissement même du cycle d'opérations déterminées auxquelles subviennent des recettes exceptionnelles dont ils sont chargés de constater la réalisation et l'emploi.

Ce sont les services spéciaux centralisant les fonds provenant :

1. Les remboursements effectués par les sociétés bénéficiaires de ces avances figurent au crédit du présent compte mais d'une façon subsidiaire car ils doivent d'abord être inscrits au crédit du compte « Avance de 40 millions de la Banque de France » — dont nous aurons occasion de parler plus loin — pour maintenir l'intégralité de son solde créditeur.

a) De l'avance de la Banque de France à titre de fonds de concours.

b) De l'avance de la Banque de France spécialement affectée aux dépenses de l'Exposition de 1900.

c) Des fonds de concours de différente origine réunis pour la même exposition.

d) Du produit de l'aliénation d'immeubles militaires affectés à divers travaux.

e) Du produit de l'aliénation de terrains provenant de fortifications déclassées.

A. — La plus importante des ressources exceptionnelles donnant lieu à l'ouverture d'un compte spécial est l'avance de 40 millions que la Banque de France, par convention du 31 octobre 1896 approuvée par la loi du 17 novembre 1897, s'est engagée à mettre à la disposition du Trésor indépendamment des avances consenties par elle antérieurement (1). La décision ministérielle du 27 décembre 1897 créant le compte « *Avance de 40 millions de la Banque de France au Trésor* » porte que les fonds versés par la Banque seront inscrits au crédit de ce compte ; il sera débité comme en matière de fonds de concours et par les soins du même comptable, l'agent des virements de comptes, du montant de sommes que les lois du 31 mars 1899 et du 13 avril 1900 prescrivent

1. Le total de ces avances était de 140 millions.

d'attribuer à titre d'avances sans intérêts aux caisses régionales de crédit agricole mutuel (1).

Le solde créditeur de ce compte était au 1er janvier 1910 de 40 millions, aucun prélèvement n'ayant encore été opéré à cette date.

B. — Créé d'après les mêmes règles et ne présentant aucune particularité sur laquelle il y ait lieu d'insister, le compte « *Fonds de concours pour l'Exposition de 1900* » a été créé par décision ministérielle du 14 décembre 1896 prise en vertu de la loi du 13 juin 1896. Il est destiné à retracer l'emploi des fonds réunis des divers côtés pour subvenir aux frais de l'Exposition de 1900 (2).

Le solde créditeur était au 1er janvier 1910 de 727.575 francs.

1. Nous avons vu précédemment que les restitutions des avances consenties à ces mêmes sociétés et imputées sur les redevances de la Banque de France figurent au crédit de ce présent compte jusqu'à ce que son solde créditeur soit ramené au chiffre de 40 millions.

2. Ce compte portait à son crédit :

1° La subvention versée par la ville de Paris;

2° Le produit de l'émission de 60 millions de bons du Trésor versés à la Caisse des dépôts et consignations ;

3° Et d'une façon générale toutes les recettes de l'Exposition de 1900 encaissées par le Trésor.

A son débit figurent les prélèvements opérés pour doter les divers budgets de ressources égales aux crédits ouverts :

1° Pour les dépenses de l'Exposition ;

2° Pour le remboursement des avances de la Banque de France

3° Pour les intérêts de ces mêmes avances.

Un compte analogue retraçait l'emploi des fonds de concours pour l'Exposition de 1900 consentis spécialement par la Banque de France. Il ne présente plus aucun solde depuis le 1er juillet 1901, ses opérations s'étant compensées exactement. Il figure cependant au compte général et ne disparaîtra qu'après la clôture du compte précédent (1).

C.— Enfin nous arrivons à deux services spéciaux particulièrement intéressants parce que leur examen fait apparaître de façon plus évidente encore que les précédents les avantages du procédé de comptabilité employé pour les fonds de concours.

Lorsque l'État opère des *ventes domaniales* il en affecte parfois le produit à l'exécution de divers travaux qui lui incombent et qui ont avec la vente un rapport plus ou moins lointain. Ce cas se présente souvent pour les aliénations d'immeubles ou de matériel appartenant aux ministères de la Guerre ou de la Marine. Rien n'est plus lent ni quelquefois plus aléatoire que les ventes immobilières. Il est difficile d'en prévoir le rendement probable, et comme il serait dangereux de l'exagérer, la prudence commande d'en attendre la réalisation effective avant d'engager des dépenses dont le montant pourrait en fin de compte

1. Il est en effet relié au précédent compte par l'inscription à son débit du montant des avances consenties par la Banque.

dépasser de beaucoup le total des recettes sur lesquelles elles sont imputées.

Le procédé de comptabilité usité pour les fonds de concours en permettant d'employer les ressources auxquelles il est appliqué au fur et à mesure de leur réalisation sans les laisser demeurer un seul instant improductifs constitue à cet égard une sérieuse garantie. Aussi l'a-t-on employé à l'égard des opérations de recettes et de dépenses relatives à la vente d'immeubles ou de terrains militaires et à leur affectation à certains travaux exécutés par le ministre de la Guerre.

En ce qui concerne les immeubles la loi du 2 janvier 1890 a ordonné l'inscription des recettes réalisées au crédit d'un compte intitulé : « *Produit de l'aliénation d'immeubles militaires affectés à divers travaux par les soins du ministère de la Guerre* (*loi des* 2 *et* 14 *janvier* 1890). » Ce compte est en même temps débité par l'agent comptable des virements, des prélèvements effectués au profit des différents exercices pour subvenir aux dépenses de certains travaux (1).

1. La décision du 19 mars 1891 a étendu ces dispositions au produi de l'aliénation des immeubles militaires en Algérie. Elle a prescrit que le produit net de ces aliénations serait transitoirement appliqué au compte spécial ouvert par la loi du 2 janvier 1890 et que les prélèvements opérés par l'agent comptable des virements seraient également imputés au débit de ce compte et portés en recettes aux produits domaniaux de l'Algérie au compte ouvert sous le titre « *Produit de la*

Le solde créditeur de ce compte était au 1er janvier 1910 de 1.840.273 francs.

Quant aux terrains mêmes provenant des fortifications des places déclassées ils font l'objet d'un autre compte en tout semblable au précédent et intitulé : « *Produit de l'aliénation de terrains provenant des fortifications de places déclassées* ».

Le solde créditeur était au 1er janvier 1910 de 283.294 francs.

Parmi les services spéciaux de trésorerie centralisant des recettes qui ne peuvent être rattachés immédiatement au budget de l'État, une place à part doit être faite à un compte où l'on n'emploie pas les procédés de comptabilité usités en matière de fonds de concours. Les inconvénients qui résultent de leur absence nous feront mieux sentir tous leurs avantages.

Il s'agit du compte. « *Taxe de fabrication sur les alcools d'industrie affectée en payement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools* ».

La loi de finances du 25 février 1901, article 59, a

vente d'immeubles affectés à la réorganisation de l'installation des services militaires en Algérie. Les dépenses autorisées sur les crédits gagés par ces ressources sont imputées à un chapitre du budget du ministère de la Guerre : « Réorganisation des établissements militaires en Algérie ».

alloué aux préparateurs d'alcool dénaturé destiné au chauffage, à l'éclairage ou à la production de force motrice, pour leur tenir compte du prix du dénaturant, une somme de 9 francs par hectolitre d'alcool pur soumis à la dénaturation. En outre la même loi stipulait que cette dépense serait couverte par le produit d'une taxe de 0 fr. 80 par hectolitre d'alcool pur sortant des usines de fabrication (sous déduction de certaines quantités destinées à l'exportation ou au travail de rectification). Pour suivre l'emploi de cette ressource au but qu'elle lui assigne, la même loi prescrivait l'ouverture d'un compte parmi les services spéciaux du Trésor : à son crédit sera porté le produit de la taxe imposée aux distillateurs, à son débit le total des sommes payées aux dénaturateurs.

Mais ici, remarquons-le, aucune corrélation n'existe comme précédemment entre les recettes et les dépenses faites. Il n'y a pas en effet prélèvements effectués sur le produit de diverses ressources et dans la limite de leur réalisation : il y a d'un côté le produit d'une taxe et de l'autre les frais occasionnés par le versement d'une prime. Le taux de la taxe et la quotité de la prime étant fixes et indépendants l'un de l'autre il n'y aura évidemment pas concordance entre le montant des recettes et celui des dépenses : sans doute cette concordance pourra être obtenue par à peu près parce que les préparateurs de la loi ont pu grâce aux statistiques dont ils disposaient calculer à

une assez faible approximation la dépense totale du service des primes et fixer ensuite d'après ce chiffre la quotité de la taxe. Il n'en est pas moins vrai que l'une et l'autre ne concorderont jamais de façon précise. Aussi pour corriger des écarts trop considérables la loi déclare que le taux de la taxe sera élevé ou abaissé suivant le cas par un décret soumis à la sanction législative avant le 1er avril et rendu exécutoire à partir du 1er janvier suivant. Ainsi le Trésor au lieu d'être toujours couvert comme dans le cas des comptes de fonds de concours pourra avoir à faire des avances au service des primes s'il se trouve que le produit de la taxe est insuffisant. Pour la première fois nous pourrons constater des soldes débiteurs. C'est ainsi que le 1er janvier 1910 le solde de ce compte était en effet débiteur et se montait à 3.088.507 francs (1).

Dans ce cas particulier le Trésor prête donc à un service spécial les fonds nécessaires à assurer l'exécution des opérations qu'il constate : sans doute le risque est nul puisqu'il est entendu que l'impôt effacera toujours les soldes débiteurs du compte qui d'ailleurs sont peu considérables. Il n'en est pas moins vrai que, par la nature même des choses et l'im-

1. Le taux de la taxe a pourtant été relevé dans de fortes proportions et jusqu'à 3 fr. 47 pour 1910. Au 1er janvier 1906 il atteignait déjà 1 fr. 62.

possibilité d'employer le système usité pour fonds de concours, l'existence de ce compte peut affecter la situation du Trésor d'une façon inverse des précédents.

§ 3. — Justification de ces comptes spéciaux et contrôle de leur fonctionnement.

Tels sont les services spéciaux non susceptibles d'être soumis aux limites de l'exercice ou d'être rattachés immédiatement au budget de l'État.

Les premiers, nous l'avons dit, constituent une infraction purement formelle et très justifiée à la règle du budget unique. Les recettes et les dépenses dont ils font mention ne sont pas en réalité des recettes et des dépenses budgétaires mais constituent des entrées et des sorties de fonds qui n'affectent pas la situation financière de l'État. Par suite ces comptes sont destinés à se solder en équilibre parfait et les opérations qu'ils décrivent ne sont en somme que des opérations d'ordre : celles-ci ne pourraient être relatées au budget général sans provoquer de graves inconvénients au point de vue de la clarté et de la sincérité.

Les seconds, au contraire, constituent des dérogations manifestes au principe d'unité, dérogations motivées comme dans la plupart des cas par le désir de réaliser des affectations de recettes. Mais remarquons-

le, s'il est de principe, dans les pays aux finances bien réglées, que dans l'établissement du budget il ne doit y avoir aucune spécialisation, l'ensemble des recettes devant couvrir l'ensemble des dépenses, il n'est pas impossible que, dans quelques cas particuliers, des exceptions à la règle générale ne puissent se justifier. Il semble bien que nous nous trouvions ici en présence de l'un de ces cas exceptionnels. D'une part en effet — et réserves faites en ce qui concerne les taxes sur l'alcool — les affectations de recettes qui ont provoqué la création des comptes que nous examinons ne sont pas en elles-mêmes critiquables ; d'autre part les procédés qui les mettent en œuvre paraissent de nature à écarter les abus qui pourraient s'introduire en pareil cas : nous voulons faire allusion à la transformation de comptes en eux-mêmes justifiés, en budgets occultes soustraits au contrôle législatif.

S'il est irrationnel et dangereux d'affecter à des dépenses déterminées le produit de recettes qui n'ont avec elles qu'un rapport de connexité plus ou moins lointain — par exemple le produit d'un emprunt à des dépenses militaires — il est au contraire tout à fait naturel et très avantageux d'appliquer tout ou partie de certaines ressources aux dépenses des services qui les ont créées. Lorsqu'il existe entre les recettes et les dépenses un lien étroit de causalité il ne faut pas que ces dernières soient réduites de façon exa-

gérée : si les dépenses engagées pour le recouvrement de l'impôt sont improductives, celles-là au contraire stimulent la production et leur augmentation peut accroître le rendement des recettes comme leur diminution excessive les restreint. Cela est particulièrement exact en ce qui concerne la gestion financière des exploitations industrielles de l'État (1). Mieux encore la même observation peut être faite pour d'autres services dont les comptes spéciaux que nous avons examinés jusqu'à présent nous donnent autant d'exemples. Dans ces conditions l'affectation de recettes protégera ces services contre les préparateurs des budgets trop enclins à considérer comme indéfiniment réductibles toutes les dépenses qui n'ont pas pour but l'application des lois sociales ou l'entretien de l'outillage militaire. L'accroissement continu de ces charges est une menace continuelle de réduction ou même de suppression des crédits affectés aux services productifs. On comprend donc que l'on songe à leur accorder des garanties particulières en leur attribuant des ressources qui soient en quelque sorte leur propriété. C'est ainsi que les subventions à l'agriculture, les primes accordées à l'élevage, les prêts aux sociétés de crédit agricole seront imputés sur des ressources particulières obtenues grâce à l'affectation des redevances, des taxes ou des avan-

1. Cf. Stourm. *Le budget*, p. 159, et le rapport de M. Sembat sur le service des postes. *Journal officiel*, 1904. Documents, Chambre, p. 1649

ces remboursables que nous avons eu occasion d'énumérer. La productivité des services auxquels ces ressources seront accordées se trouvera certainement augmentée : s'il s'agit par exemple d'aliénation de biens domaniaux dont le produit est affecté à divers travaux, l'administration, sachant qu'elle ne pourra compter sur aucune autre augmentation de crédits que celle qui provient de la réalisation de ces recettes, se trouvera intéressée de façon très directe à rendre les marchés les plus avantageux possible, à ne négliger aucune des sources de recettes dont la réalisation contribuera à augmenter le produit total. D'autre part l'assignation des recettes a souvent pour effet, s'il s'agit de donations ou de fonds de concours, d'attirer des libéralités que les intéressés n'accorderaient pas aussi facilement s'ils les savaient destinées à être confondues avec les recettes générales du budget.

Très justifiables dans leur principe les affectations de recettes sont cependant incompatibles avec l'observation stricte du principe d'unité budgétaire : il aut pour les réaliser corriger ce principe dans ce qu'il a de trop absolu, se contenter de mentionner dans le corps du budget les dépenses et les recettes qui font l'objet de spécialisation, en réservant à des comptes spéciaux le soin d'en désigner le montant et l'affectation exacte.

Encore faut-il cependant que la spécialisation ne

soit pas de nature à entraîner l'État à des dépenses exagérées et que les sommes sur lesquelles elle porte soient bien réellement appliquées aux dépenses productives auxquelles elles doivent subvenir.

L'emploi des services spéciaux de trésorerie répond ici à cette double préoccupation.

Nous devons insister particulièrement sur ce fait capital que l'affectation de recettes ne peut avoir pour conséquence lointaine l'augmentation des charges de la dette publique qui résulte trop souvent des manquements à l'unité et à l'universalité budgétaires. Tous les comptes spéciaux que nous avons examinés relatent en effet l'emploi de fonds dont la consistance est certaine, dont la réalisation est opérée. Ils ont été créés justement dans le but de suivre le recouvrement des recettes qu'ils mentionnent à leur actif pour en permettre l'emploi immédiat à des besoins déterminés. Ils sont donc — à une exception près (1) — toujours créanciers du Trésor public et leurs soldes ne peuvent être débiteurs : cela revient à dire qu'ils lui consentent des avances destinées à accroître les disponibilités du service de trésorerie. On n'a pas à craindre par conséquent de voir l'État s'engager dans des dépenses

1. Nous voulons faire allusion au compte relatif aux taxes sur l'alcool (Cf. p. 36).

qui excéderaient les recettes corrélatives et se mettre en définitive dans l'obligation d'emprunter.

Cependant il ne suffit pas que, grâce à l'emploi de la comptabilité des fonds de concours, les dépenses n'excèdent jamais les ressources qui leur sont assignées, il faut encore être assuré d'un contrôle suffisant sur l'objet même de ces dépenses et la légitimité de leur imputation. Les services spéciaux du Trésor pourvoient à cette autre nécessité.

Le contrôle est exercé sur eux en premier lieu par la Cour des comptes. A l'égard des opérations décrites dans les services spéciaux comme en ce qui concerne toutes celles qui touchent au budget ordinaire, elle s'assure de la concordance entre les énonciations présentées par les ministres au compte général des finanees et les résultats de ses jugements sur la gestion des comptables : tel est l'objet de ses déclarations de conformité. En outre, dans son rapport annuel, elle expose les vues de réforme et d'amélioration que l'examen de la comptabilité des services spéciaux a pu lui inspirer. Enfin elle signale les infractions relevées à la charge des ordonnateurs, au cours de la vérification des pièces de dépenses.

En fait l'attention de la Cour des comptes s'est particulièrement portée sur la comptabilité des fonds de concours. Elle a fréquemment insisté auprès de l'administration des finances pour avoir en mains les

éléments de contrôle suffisants tant en ce qui concerne la consistance des sommes réunies que leur emploi aux dépenses corrélatives. En ce qui concerne le premier point la Cour a obtenu satisfaction. Depuis 1882, en présence de l'extension chaque jour de plus en plus considérable prise par les fonds de concours le ministère des Finances publie un tableau justificatif des droits acquis au Trésor ainsi que la situation des recettes et des restes à recouvrer à ce titre. Mais la Cour des comptes et les commissions de vérification des comptes des ministres ont fait remarquer que les écritures des comptables ne permettaient pas de suivre la trace des engagements de fonds de concours qui n'ont pas encore été mis en recouvrement et que par conséquent les chiffres indiqués au compte des finances ne présentaient pas d'éléments suffisants de contrôle. A la suite de ces observations les ministres se sont engagés à fournir annuellement à partir de 1888 une situation détaillée de tous les engagements existants à la date du 31 décembre de chaque année et dont il leur appartient d'assurer l'exécution. La loi du 26 janvier 1892 a rendu cette prescription obligatoire.

Mais en ce qui concerne l'emploi des fonds de concours le contrôle juridictionnel ne s'exerce pas encore de façon suffisante. Dans son rapport publié pour l'exercice 1907 la Cour des comptes fait observer « que si les mesures successivement prises par

l'administration des finances lui permettent de suivre l'exécution des engagements pris en matière de fonds de concours, elle n'a pas encore les moyens de surveiller l'emploi de ces fonds et de s'assurer qu'ils n'ont pas été détournés de la destination en vue de laquelle ils avaient été versés (1) ». L'administration avouait d'ailleurs l'insuffisance du contrôle de l'emploi des fonds de concours : elle promettait de faciliter le plus possible le rapprochement des pièces de dépenses avec les décrets portant ouverture de crédits à ce titre, réforme indispensable pour rendre le contrôle véritablement efficace. Mais l'exécution de ces projets a été encore ajournée et le rapport public de 1908 a eu de graves irrégularités à enregistrer en ce qui concerne notamment les fonds du pari mutuel affectés aux dépenses d'élevage.

Le contrôle de la juridiction financière dépourvu de sanction à l'égard des ordonnateurs a cependant pour effet d'éclairer le contrôle législatif à leur égard. Le Parlement connaît déjà la situation des services spéciaux grâce au compte général de l'administration des finances et au résumé qui en est reproduit en annexe au projet de budget de chaque année. Il sera à même, au moment du vote de la loi des comptes de vérifier les assertions des ministres grâce aux

1. *Rapport général de la Cour des comptes pour l'année 1907*, p. 52.

déclarations de conformité et au rapport annuel de la Cour des comptes. Les opérations des services spéciaux sont en effet soumises à l'apurement des comptes, les recettes et les dépenses auxquelles elles donnent lieu étant inscrites au budget général avec la mention « mémoire ». Le vote de la loi des comptes aura pour effet de déterminer de façon précise le montant des recettes et des dépenses réellement effectuées (1).

Concluons que la spécialisation de recettes, si justifiée dans ces cas particuliers où les raisons d'économie et de clarté généralement invoquées contre elle ne peuvent prévaloir, se trouve heureusement réalisée à l'encontre de l'unité budgétaire et grâce à l'intervention des services spéciaux de trésorerie.

1. Nous n'avons parlé que du contrôle juridictionnel et du contrôle parlementaire. Remarquons qu'en matière de dons et legs ou d'offres de concours les particuliers peuvent mettre en œuvre le contrôle judiciaire dans le cas où les fonds mis par eux à la disposition de l'État n'auraient pas été employés conformément à leurs désirs. La question de savoir si les conditions imposées à l'administration sont remplies ressort du conseil de préfecture avec appel au Conseil d'État. Cf. Haurion, *op. cit.*, page 683.

CHAPITRE II

Les services spéciaux de trésorerie envisagés comme dérogations injustifiées à la règle de l'unité bugétaire

Évolution des services spéciaux de trésorerie de comptes d'attente en comptes d'avances ou d'emprunts. — I. Conséquences de cette transformation envisagées au point de vue théorique. — II. Histoire de ces comptes spéciaux de 1870 à 1910 : leur situation actuelle.

§ 1. — Discussion théorique.

Qu'ils décrivent des mouvements de fonds n'affectant en rien la situation budgétaire ou qu'ils relatent l'affectation de deniers appartenant à l'État au fur et à mesure de leur réalisation, les services spéciaux que nous avons examinés jusqu'à présent ne peuvent avoir par leur création aucune répercussion fâcheuse sur les finances publiques. Ce sont de simples comptes d'attente dont l'existence n'influe en rien sur la situation financière de l'État.

La situation changera immédiatement si les comptes ouverts parmi les services spéciaux de trésorerie sont employés à relater les avances de fonds faites à

diverses personnalités indépendantes de l'État, à des administrations ou à des services publics.

Supposons par exemple que l'État ait eu, en cas de calamité publique, à avancer temporairement à certaines collectivités, colonies, départements ou communes, des capitaux destinés à subvenir aux besoins les plus urgents, à pourvoir à la reconstitution d'exploitations dévastées. Doit-on inscrire au budget des dépenses, une somme qui tôt ou tard sera remboursée à l'État? N'est-il pas plus naturel de relater ces opérations à un compte ouvert parmi les services spéciaux de Trésorerie : à son débit sera inscrite la somme déboursée, à son crédit les remboursements successifs dont le total progressivement accru finira par égaler le débit. Le compte exactement balancé disparaîtra de la comptabilité. Le service spécial ainsi créé ne sera pas d'une nature différente de ceux étudiés dans le chapitre précédent. Ne peut-on soutenir en effet qu'il rentre dans la définition du compte général des finances, que les recettes et les dépenses qu'il a centralisées ne pouvaient être soumises à la limite des exercices, qu'elles doivent rester en dehors du budget de l'État?

Prenons un autre exemple. Supposons que le Trésor ait à rembourser un dépôt à lui confié et employé à divers usages, ou encore qu'il ait à faire face à des payements imprévus auxquels les responsabilités du budget ne permettent pas de subvenir. Au

lieu d'inscrire au budget ordinaire la dépense considérée quitte à créer de nouveaux impôts pour rétablir l'équilibre compromis, l'État imputera la dépense sur les fonds de trésorerie ou sur le produit d'une émission d'obligations à court terme. Plus tard sa dette sera remboursée au moyen de crédits inscrits à cet effet aux budgets des années ultérieures. Ces opérations feront l'objet d'un compte spécial qui, lui aussi, sera conforme à la définition du compte général des finances dans sa première partie : il groupera des recettes et des dépenses qui ne peuvent être immédiatement rattachées au budget de l'État.

Ces services spéciaux semblent donc presque identiques aux précédents : comme eux ils comportent des affectations de recettes à des dépenses déterminées, avec cette différence il est vrai qu'il ne s'agit plus de recettes réalisées mais de recettes à venir quelquefois constituées par le produit d'un emprunt. Par une extension abusive de la notion de compte d'emploi on a fait usage par anticipation de fonds qui n'étaient pas encore recouvrés : on a pris prétexte d'une ressource probable pour engager des dépenses sur les fonds généraux du Trésor (1). Il n'y a plus comme précédemment compte d'attente mais *compte d'avances* ou *compte d'emprunt*. On prétend cepen-

1. Cpr. l'ouvrage de M. Jèze. *Traité de sciences des finances*, t. I, p. 315, éd. 1910.

dant que cet engagement des dépenses avant la réalisation des recettes n'aura aucun effet sur les finances publiques ; que tôt ou tard ces opérations se balanceront et resteront sans influence sur les chiffres définitifs des recettes et des dépenses budgétaires ; que la loi de finances aura été débarrassée d'éléments qui en auraient obscurci la lecture et faussé les résultats pour le plus grand préjudice des contribuables.

Qu'arrive-t-il en effet, disent les partisans de ces comptes extra-budgétaires, si l'on inscrit dans la loi de finances la dépense totale occasionnée par une avance de l'État ou des paiements imprévus et exceptionnels ? Pour rétablir l'équilibre on devra créer de nouveaux impôts, impôts temporaires qui devront disparaître l'année suivante de la loi de finances avec l'acquittement des dépenses auxquelles ils font face. L'emploi d'un pareil procédé aura donc pour résultat de provoquer des variations brusques dans le chiffre total des charges imposées aux contribuables, conséquence fâcheuse au point de vue fiscal. D'ailleurs cet inconvénient disparaîtra sans doute devant un autre plus grave encore : très probablement en effet ces impôts de circonstance ne seront pas supprimés lorsque les avances auxquelles ils auraient eu à faire face seront effectuées ; ils subsisteront encore après la disparition des causes qui en auront provoqué la création: ils subviendront aux dépenses

générales du budget. N'est-il donc pas préférable, pour épargner les forces contributives du pays, de s'adresser au banquier des budgets, le Trésor, qui fera l'avance nécessaire sur les fonds qu'il a à sa disposition. Et si l'on a scrupule de diminuer les disponibilités du service de trésorerie en immobilisant une partie de ses fonds, on couvrira les dépenses engagées par l'émission d'un emprunt : l'appel au crédit public entraînera la création d'un second service spécial jouant contradictoirement avec le premier : à son crédit figurera le produit de l'émission, à son débit les remboursements successifs effectués par les budgets ultérieurs, les services ou les collectivités qui ont bénéficié des avances consenties par le Trésor (1).

Conformes à une distinction ancienne et tout à fait rationnelle entre les dépenses ordinaires et les dépenses exceptionnelles, permettant de répartir le poids de ces dernières sur plusieurs exercices lorsque la charge doit en incomber définitivement à l'État, les écartant complètement du budget si elles doivent être supportées par d'autres collectivités, les

1. Ce procédé a été employé par exemple lorsque l'État a engagé sur les fonds du Trésor des dépenses relatives au perfectionnement du matériel d'armement en 1898. Ces dépenses devaient être imputées sur le produit de l'aliénation des terrains de fortifications déclassées. Mais en attendant la réalisation fort lente de ces ressources on se procura des fonds par l'emprunt d'obligations à court terme dont l'émission et le remboursement sont suivis à un second compte, jouant contradictoirement avec le premier. Cf. p. 112.

services spéciaux qui relatent l'emploi d'avances consenties par le Trésor ou d'emprunts effectués par lui devraient donc être maintenus dans l'intérêt des contribuables.

Ces arguments sont loin d'être décisifs. De composition identique aux comptes examinés dans le précédent chapitre en ce sens que comme eux ils centralisent des recettes et des dépenses destinées à se balancer exactement, ces services spéciaux, à la différence des premiers, sont très critiquables. Reposant sur des affectations de recettes absolument injustifiées, ils constituent des dérogations dangereuses au principe d'unité budgétaire tant par les procédés employés pour réaliser ces assignations de recettes (et qui supposent l'antériorité de l'engagement des dépenses à la réalisation des recettes) que par la faiblesse du contrôle judiciaire et parlementaire.

Il est inutile d'insister sur le caractère arbitraire et irrationnel d'affectations de recettes qui n'ont aucun rapport de causalité avec les dépenses auxquelles on les juxtapose. C'est le cas par exemple lorsqu'on affecte le produit d'un emprunt à une dépense quelconque : Ce procédé a pour résultat de fausser les chiffres du budget, de détruire son unité sans avantage pour les finances publiques. Mais il faut montrer comment cette complication injustifiable au point de vue théorique, peut en pratique avoir

des conséquences néfastes, si les assignations de recettes ont toutes ce caractère particulier que les dépenses soient engagées avant que d'être recouvrées.

Il y a là une pratique des plus fâcheuses de nature à accroître le montant des charges de la dette publique, en même temps que d'une façon immédiate elle alourdit le service de la trésorerie.

Prenons par exemple le cas où le produit de l'aliénation des biens domaniaux est affecté à divers travaux publics. Comment être assuré que la réalisation effective donnera le chiffre prévu ? Ou si l'on escompte le remboursement d'un prêt pour ne pas en inscrire le montant au budget des dépenses, quelle certitude a-t-on de sa réalisation intégrale ?

Au demeurant, quelles que soient l'imprécision et l'incertitude des ressources attendues on peut être assuré qu'elles seront toujours appréciées avec un optimisme exagéré. Calculées sur des bases très larges, escomptées pour leur chiffre maximum, les recettes futures acquerront dès lors une importance qui permettra de justifier les dépenses les plus discutables. On aura fait face — et au delà de ce qui était nécessaire — à des besoins ayant un caractère exceptionnel et temporaire et cela sans emprunts, sans impôts nouveaux, grâce à la seule création d'un service de trésorerie. L'espoir, plus ou moins fondé, de voir l'Etat bénéficier un jour de rentrées de fonds consi-

dérables autorisera de la part des ordonnateurs une générosité que l'on n'excuserait pas s'il s'agissait de fonds obtenus par l'impôt. Mais il arrivera que les avances faites par l'Etat devront être abandonnées par lui à des débiteurs malheureux. Il arrivera que les ventes prévues comme devant être si fructueuses ne produiront au bout d'un très long délai que des sommes insignifiantes (1). L'illusion pour avoir peu duré n'aura pas moins permis pendant quelque temps le gaspillage des deniers publics. Un emprunt sera émis dont le montant aurait sans doute été moins considérable si l'appel au crédit avait été fait avec franchise dès le début au moment même de l'ouverture du compte. Le chiffre de l'émission aurait en effet imposé une limite précise aux engagements de dépenses tandis que les avances consenties par le Trésor offrent des ressources indéfinies aux ordonnateurs. La situation les rapproche alors beaucoup de celle que crée l'existence de budgets extraordinaires à ceci près que l'emprunt est temporaire, et qu'il doit, théoriquement du moins, être remboursé grâce à la réalisation ressources exceptionnelles. Mais il y a identité absolue, au point de vue de la composition du moins, entre les services spéciaux constituant des comptes d'emprunts et les budgets extraordinaires,

1. Cf. article de M. Jèze. «La règle de non affectation des recettes publiques », article paru dans la *Revue de science et de législation financières*, 1909, p. 401.

lorsque, renonçant franchement à l'idée d'avance, remboursable, on fait une émission de titres de la dette perpétuelle. Le compte spécial ne sert plus ici à dissimuler l'emprunt, il en suit l'emploi aux affectations pour lesquelles on l'a émis (1). Moins dangereux que les précédents son usage est cependant à cet égard d'une pratique fâcheuse car il présente comme les budgets extraordinaires un inconvénient très grave : il tend comme eux à faire de l'emprunt une source habituelle de revenus pour l'État, à augmenter sans cesse le fardeau de la dette publique.

Fondés sur ce principe que les dépenses de guerre, de grands travaux publics, réfection de l'armement, etc., constituent des charges absolument anormales auxquelles doivent être affectées des ressources d'emprunt, les budgets extraordinaires sont destinés à réaliser cette affectation de recettes exceptionnelles à des dépenses également exceptionnelles distraites pour cette raison du budget ordinaire. Mais n'est-il pas à craindre que, pour obtenir un équilibre apparent ou pour échapper à un contrôle parlementaire rigoureux du budget général, on ne fasse figurer arbitrairement des dépenses courantes au budget extraordinaire ? Comment déterminer en effet

1. Aussi les comptes spéciaux de cette nature, quoique figurant au compte général des finances parmi les services spéciaux, sont-ils la plupart du temps considérés comme de véritables budgets extraordinaires et étudiés comme tels.

si telle dépense est normale ou anormale? Existe-t-il une définition précise, un critérium légal ? Malheureusement non. Il n'y a pas entre l'ordinaire et l'extraordinaire une ligne de démarcation exacte et les deux mots n'ont pas encore trouvé leur définition dans les règlements de la comptabilité. « Dès lors, dit M. Stourm, chacun se croit en droit de déplacer la limite au gré de ses théories ou de ses intérêts... De cette absence de frontières résulte forcément la tentation presque invincible de reporter l'ordinaire sur l'extraordinaire lequel, alimenté par l'emprunt a des allures beaucoup plus hospitalières que son collègue alimenté par l'impôt (1). » Le seul critérium légal d'une dépense extraordinaire est, comme on l'a dit, de rentrer dans la catégorie de celles que les préparateurs du budget désignent par ce nom (2). Les dépenses auxquelles les budgets extraordinaires ont à faire face ont donc une tendance continuelle à s'accroître et l'appel à l'emprunt devient, d'un emploi constant dans la pratique budgétaire. Tel est le grand danger des budgets extraordinaires : il est le même

1. Stourm. *Le budget*, éd. 1909, p. 204.

2. Chambre des députés. Séance du 27 juillet 1882.

— « M. Léon Say, ministre des Finances — ...L'honorable M. Rouvier a dit hier qu'il ne voyait pas d'autre moyen de distinguer entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires que le vote de la Commission du budget, que les dépenses étaient ordinaires quand la Commission déclarait qu'elles l'étaient et qu'elles étaient extraordinaires quand la Commission du budget les avait jugées telles. »

pour les comptes spéciaux alimentés par l'emprunt. D'ailleurs le peu de publicité qui les entoure et la faiblesse du contrôle parlementaire à leur égard ne font que rendre plus tentante encore cette dissimulation des dépenses ordinaires pour ceux qui ont la lourde tâche de présenter au Parlement un budget en équilibre (1).

Si l'on se place à un autre point de vue il est néanmoins incontestable que ces comptes présentent moins d'inconvénients que ceux qui ne sont pas dès le début alimentés par l'emprunt mais tirent leurs ressources des fonds disponibles du Trésor. Sans doute les comptes d'emprunt ont pour effet d'augmenter les charges de la dette perpétuelle mais outre que les comptes d'avances aboutissent, comme nous l'avons vu, à ce résultat, après un délai plus ou moins long, leur effet immédiat est de rendre très difficile le fonctionnement normal des services de trésorerie.

Puisant directement dans les caisses du Trésor les ressources dont ils ont provisoirement besoin, les services spéciaux qui nous occupent réduisent en effet ses disponibilités par des prélèvements dont le montant à de certaines époques dépasse de beaucoup l'ensemble des sommes laissées à la disposition du Tré-

1. M. Caillaux, ministre des Finances, rappelait ce danger des comptes spéciaux dans un discours prononcé le 30 juin 1900 à la Chambre des députés. *Journal officiel*, 1900. Débats, Chambre, p. 1710.

sor par les services spéciaux créditeurs (1). Or les fonds de trésorerie sont nécessaires au service des budgets pour contribuer à l'aménagement des recettes aux dépenses. Cette pratique qui consiste à éluder la nécessité des solutions définitives grâce à l'appui du Trésor est donc très critiquable. Sans doute on pourra, par un appel aux ressources de la dette flottante, atténuer ou supprimer les découverts, rétablir le fonds de roulement à son niveau ordinaire. Mais en exagérant le nombre des émissions de valeurs de trésorerie, on rend leur emploi de plus en plus difficile dans les moments critiques : on se condamne en temps de crise à un emprunt intempestif en titres de la dette perpétuelle. Effectué dans de mauvaises conditions il sera certainement très onéreux (2).

Or ces comptes d'un emploi si périlleux pour les finances publiques se trouvent soustraits à tout contrôle sérieux.

D'une part l'exécution de leurs opérations n'est pas soumise à l'appréciation de la Cour des comptes, étant assimilée à l'accomplissement d'opérations de trésorerie à l'égard desquelles la Cour est, on le sait, incompétente (3).

D'autre part le contrôle parlementaire, tant en ce

1. Cf. Annexe II.

2. Cf. Exposé des motifs du projet de budget de 1900. *Journal officiel*, 1899. Documents, Chambre, p. 2138.

3. Cf. Allix. *Traité de science financière*, p. 104.

qui concerne leur autorisation que leur apurement,est tout à fait insuffisant: les chiffres de dépenses et de recettes ne figurent pas dans les états législatifs incorporés à la loi de finances mais se rattachent au budget par une autorisation en bloc donnée par un article du texte législatif (1). Pour les services spéciaux qui constituent des comptes d'emprunt il y a du moins un certain contrôle grâce au vote des annuités supportées par le budget ordinaire et destinées à subvenir aux charges des emprunts émis. Quant à l'apurement de ces comptes il n'a pas été prévu. Le Parlement ne peut se rendre compte de leur gestion que par la lecture, ou bien du compte général des finances dont rien ne lui garantit la sincérité, ou bien du résumé qui en est annexé au projet de loi de budget de l'année qui suit l'exercice considéré.

Ces services spéciaux constituent donc une série de budgets distincts dont les opérations et les résultats échappent au règlement législatif (2).

On peut conclure cet examen des comptes d'avances et des comptes d'emprunts ouverts parmi les services spéciaux du Trésor en constatant que ce sont là des créations fort dangereuses. Si leur institution a pu, en moment de crise, apparaître comme nécessaire, l'usage habituel est bien près de l'abus parce

1. Quelquefois inscrit à un titre spécial, « Services spéciaux du Trésor »:

2. Rapport de la Cour des comptes pour 1886.

que ces comptes engagent l'Etat sur une pente singulièrement glissante : ce sont de véritables caisses noires qui entravent le fonctionnement normal des services de trésorerie et conduisent tôt ou tard au déficit et à l'emprunt.

§ 2. — Évolution historique.

Il appartenait au régime actuel d'apercevoir les inconvénients et les dangers de cette pratique et d'en restreindre l'usage. Mais il faut pour s'en rendre compte retracer toute l'histoire de l'unité budgétaire sous la troisième République, les services spéciaux qui nous intéressent ayant une telle analogie avec les budgets extraordinaires qu'ils arrivent à ne s'en distinguer que par des caractères purement formels et que l'évolution qu'ils poursuivent est solidaire de la leur. Plus durables peut-être parce que plus obscurs ils ne semblent pas devoir leur survivre bien longtemps : le développement comparé des services spéciaux et des budgets extraordinaires à partir de 1870 semble en effet nous autoriser à croire que les premiers disparaîtront comme les seconds devant les conquêtes progressives réalisées par la politique d'unification budgétaire.

Un ministre des Finances (1) rappelait récemment

1. Poincaré. Exposé des motifs du projet de budget de 1907 déposé le 26 juin 1906. *Journal officiel*. Annexe, n° 141. Cf. également arti-

que la République avait fait de l'unité un des articles de sa doctrine financière. Il ajoutait que cette idée n'était pas restée dans le domaine de la pure théorie mais que, bien au contraire, le parti républicain avait pu, par son action persévérante, arriver à réaliser une unité partielle et même théoriquement complète, à n'en croire que la seule lecture des lois de finances où ne figure plus aucune rubrique relative aux budgets extraordinaires ou aux services spéciaux (1).

Pourtant l'œuvre à accomplir était considérable. Au lendemain de la guerre de 1870 les comptes extra-budgétaires abondaient. De 1872 à 1878 c'étaient exclusivement des services spéciaux de trésorerie, les plus nombreux et les plus importants étant alimentés par l'emprunt, ayant pour but la liquidation des dépenses de la guerre.

A partir de 1879 les grands travaux publics du plan Freycinet, la réfection du matériel d'armement et diverses autres dépenses provoquèrent l'apparition de budgets extraordinaires qui vinrent se surajouter aux services spéciaux sans les supprimer mais en détournant d'eux l'attention des préparateurs du

cle Jèze, *Revue de science et de législation financières*, 1906, p. 621, « Histoire du principe de l'unité budgétaire depuis 1870 ».

1. Le titre « Services spéciaux de trésorerie » a pourtant réapparu en 1909 dans la loi de finances à propos du compte « Exploitation provisoire du chemin de fer de l'Ouest ».

budget. Leur existence fut d'ailleurs éphémère. Ils disparurent en quelques années devant l'énergique politique d'incorporation poursuivie par les ministres des Finances depuis 1887. Le dernier devait être supprimé en 1893.

Mais les services spéciaux de trésorerie, bien que réduits en nombre et en importance, subsistent toujours. Sous la pression de besoins nouveaux que les budgets alourdis par les dépenses militaires et les charges financières résultant des lois sociales, arrivent difficilement à satisfaire, ils semblent à chaque instant sur le point de réapparaître: la création de nouveaux comptes est fréquemment demandée aux ministres des Finances qui le plus souvent opposent une résistance obstinée à ces retours offensifs compromettant l'unité budgétaire (1). Cependant l'ouverture de ces comptes est généralement obtenue lorsqu'ils sont destinés à la liquidation d'opérations sans importance et d'une durée très courte. Maintenues dans ces limites les dérogations à l'unité budgétaire ne semblent plus constituer un danger bien menaçant pour les finances publiques.

Telles sont les trois phases par lesquelles ont successivement passé les budgets de la France depuis quarante ans et que nous allons successivement décrire.

1. Pourtant le gouvernement a pris, en certains cas, l'initiative de ouverture de comptes nouveaux. Cf. p. 94.

I.— *Première période : de 1870 à 1878.*

Au lendemain de la guerre de 1870 la situation budgétaire annuelle était bien loin d'apparaître avec la simplicité qu'elle possède aujourd'hui. Le morcellement des documents budgétaires est poussé à l'extrême (1) et ce sera la caractéristique de toute cette période qui s'étend de 1871 à 1878. Entre les dépenses totales de chaque exercice et les dépenses figurant au budget ordinaire existe un écart considérable (2). Il n'est pas dû seulement à l'existence de

1. « Notre état financier se déduit de la triple situation des budgets ordinaires et extraordinaires, du compte de liquidation qui est une sorte de budget extraordinaire et du service de Trésorerie. » (Léon Say. Exposé des motifs de la loi de finances de 1877. *Journal officiel.* Documents parlementaires. Séance du 14 mars 1876.)

2. Comparaison entre les dépenses totales des budgets et les dépenses inscrites au budget ordinaire, telles qu'elles résultent des lois de règlement :

	Dépenses totales	Dépenses du budget ordinaire	Différence
1870.....	3.184.055.151	2.447.555.109	736.500.042
1871.....	3.080.326.026	2.366.758.919	713.567.107
1872.....	2.734.862.620	2.567.157.919	157.704.701
1873.....	2.898.819.973	2.705.834.346	192.985.627
1874.....	2.792.980.073	2.554.031.543	238.948.530
1875.....	2.933.488.439	2.594.404.075	339.084.354
1876.....	2.997.497.677	2.639.752.325	357.745.322
1877.....	2.991.560.448	2.683.459.284	308.101.164
1878.....	3.333.969.681	3.050.794.582	283.175.099

ces budgets extraordinaires dont « la République avait reçu des régimes antérieurs le détestable héritage » (1), mais pour la plus grande part à l'existence de services spéciaux de trésorerie.

Sans doute les dépenses urgentes nécessitées par les opérations mêmes de la guerre, au moment où elles s'accomplissaient figurèrent à des budgets extraordinaires afférents à divers ministères : Guerre, Marine, Travaux publics, Finances, etc. (2). Mais ces budgets disparaissent en 1872 : les dépenses exceptionnelles occasionnées principalement par l'alimentation des troupes allemandes et la reconstitution du matériel et des approvisionnements militaires, nécessitaient la création de ressources extraordinaires. Or le gouvernement estimait qu'il y avait inconvénient au moment où l'on travaillait à la remise en état de nos forces militaires à indiquer tous les détails et tous les pro-

1. Poincaré, *op. cit.*, p. 632.

2. Ils s'élevaient aux chiffres suivants pour l'année 1871 :

Guerre	365.954.000 fr.
Marine	2.434.000 —
Travaux publics	41.667.000 —
Finances	207.000 —
Instruction publique	3.395.000 —
Autres services.	28.516.000 —

(Cf. Poincaré. Exposé des motifs du projet de budget de 1907. *J. O.*, 1906. Documents parlementaire, session ordinaire, p. 636.)

grès de cette réorganisation dans la discussion publique et périodique de la loi de finances. Aussi depuis 1872 ces dépenses figurèrent-elles à un compte ouvert parmi les services spéciaux de trésorerie en même temps que certaines recettes qui leur étaient affectées : ce fut le premier « *compte de liquidation* ». Il existait à la vérité depuis que la loi du 6 septembre 1871 avait accordé aux départements envahis des indemnités auxquelles il était pourvu sur les ressources générales du Trésor. Mais des recettes et des dépenses aussi considérables ne pouvaient longtemps garder ce caractère d'imprécision. La loi du 23 mars 1874 fixa les dépenses du compte de liquidation, détermina les recettes qui lui étaient affectées et organisa un contrôle, jugé depuis trop sévère (et surtout trop peu discret étant donné la nature toute spéciale de ces dépenses et les circonstances politiques d'alors) (1).

Elle décidait que les dépenses à porter au débit du compte de liquidation devraient être énumérées dans une nomenclature annexée au texte de la loi (2)

1. Cf. article 7. Loi du 23 mars 1874. *J. O.*, 31 mars 1874, p. 24650

2. Ces subdivisions étaient les suivantes d'après le tableau annexé à la loi (tableau A). A chaque catégorie de dépenses était assigné un maximum que les crédits ne pourraient dépasser :

Reconstitution du matériel et des approvisionnements (Guerre) 400.000.00

Reconstitution du matériel et des approvisionnements (Marine) 20.000.000

— ceci pour éviter qu'on n'introduisît dans ce compte des dépenses qui par leur nature devaient figurer au budget ordinaire. En outre les lois qui autoriseraient les dépenses devraient déterminer la destination spéciale et la quotité des crédits. Les dépenses étaient bien votées par ministère et par chapitre comme dans un budget ordinaire ou extraordinaire (1) mais ces subdivisions étaient beaucoup plus compréhensives que celles des budgets. De plus, et c'est là la caractéristique essentielle qui distinguait ce compte spécial d'un budget extraordinaire, il n'y avait pas de distinction entre les exercices puisque les crédits pouvaient être reportés d'années en années ainsi que les ressources correspondantes.

Les recettes étaient de nature exceptionnelle et

Entretien des troupes allemandes de 1872 à 1873 . . .	75.012.500
Recensement du matériel de guerre	400.000
Subvention à la masse de secours de gendarmerie . .	1.000.000
Reconstitution du matériel des lits militaires	587.500
Indemnités aux départements envahis	100.000.000
Indemnités aux habitants de la ville de Paris	6.000.000
Annuité de remboursement des dépenses de la garde nationale	149.275.000
Reconstruction des édifices publics de Paris appartenant à l'État.	18.000.000
Reconstruction du matériel et des approvisionnements des manufactures de tabacs	3.000 000
Soit en tout	773.275.000

1. Le tableau C annexé à la loi indiquait la répartition des crédits entre les ministères intéressés : Guerre, Marine, Intérieur, Travaux Publics, et Finances.

très hétérogènes : produit d'emprunt, excédents de recettes, avances, fonds de concours, produit d'aliénation de biens domaniaux, leurs origines étaient multiples (1). Mais leur réalisation se fit dans de bonnes conditions puisqu'elle atteignit une somme supérieure à celle que l'on escomptait (2), si bien que le compte se soldait en 1876 par un excédent de recettes de 20 millions. Ce service spécial a donc été aussi bien géré que possible et n'a donné lieu en somme à aucun mécompte grave. Ce résultat n'est pas seulement dû

1. Elles étaient classées de la façon suivante dans la nomenclature annexée au texte de la loi (tableau B) :

Produit de l'aliénation de rentes.	évalué à :	98.802.808
Produit de la vente d'immeubles domaniaux	—	35.000.000
Reliquat du supplément de l'emprunt de 3 milliards	—	100.000.000
Excédent de recettes de l'exercice 1869 . .	—	57.913.568
Reliquat provenant des ressources extraordinaires affectées aux exercices 1870 et 1871.	—	448.564.000
Reliquat probable du règlement définitif de ces ressources.	—	32.934.594
Total égal au maximum des dépenses :		773.275.000

D'autres ressources furent postérieurement ajoutées à cette nomenclature :

Avance de la Banque de France.

Produit d'une souscription réalisée en 1871 pour achat de canons, etc.

2. 847.824.470 fr. 25 au lieu de 773.275.000 francs. Il est vrai que les dépenses s'élevèrent à 827.920.828 fr. 56 au lieu de la même somme de 773.275.000 francs. Au lieu de se balancer exactement recettes et dépenses laissèrent donc, comme un budget, un excédent de 19.903.647 fr. 19.

à la précision avec laquelle on avait déterminé tous ses éléments mais aussi au contrôle organisé par le décret du 18 juin 1875 instituant une commission extra-parlementaire chargée d'examiner les demandes de crédits, de surveiller leur application, de maintenir les dépenses dans les limites du programme de réorganisation, enfin de délibérer sur les changements d'emploi des crédits accordés si par suite d'événements imprévus il devenait urgent de doter plus largement certains services. Remarquons cependant que, malgré sa réelle efficacité, ce contrôle fut impuissant à empêcher l'inévitable confusion entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Peu à peu les dépenses non militaires y pénétrèrent, arbitrairement distraites du budget ordinaire qui était leur place naturelle (1).

Ce premier compte de liquidation fut clos en 1876. Un second devait lui succéder la même année destiné à supporter également des dépenses militaires. Elles n'étaient plus relatives aux conséquences immédiates et inévitables de la guerre, à la réparation des dommages subis par les différents services publics : elles étaient provoquées par la nécessité de subvenir aux charges de réfection du matériel d'armement, charges reparties entre les Ministères de la

1. Cf. *Dictionnaire des finances*, v° *Budget général*, tome I, p. 590, article *Boiteau*.

Guerre et de la Marine et pour lesquelles on n'avait accordé dans le premier compte de liquidation que des crédits insuffisants. Les recettes destinées à y faire face provenaient pour la plus grande part d'un emprunt, ce qui accentuait la ressemblance de ce compte spécial avec un budget extraordinaire (1). Ce compte, clos en 1878, apporta la plus grande perturbation dans le service de trésorerie par les brusques variations de son solde : créditeur au 31 décembre 1876 pour une somme de 142.415.974 francs, il devenait débiteur au 31 décembre 1878 de 64.656.668 francs.

L'engagement de dépenses de guerre ou de préparation à la guerre n'a pas été le seul prétexte à la création de comptes spéciaux. Nous en rencontrons d'autres à la même époque toujours sous la forme de services spéciaux de trésorerie, motivés notamment par l'exécution de travaux publics, par l'appui financier accordé à l'industrie privée sous forme de prêts, ou enfin par l'exécution d'opérations diverses, douées,

1. Au 31 décembre 1876, année de l'ouverture du compte, les recettes étaient ainsi réparties :

Ressources transportées de la 1re partie du compte de liquidation.	89.294.000
Fonds de concours.	40.659.560
Émission d'obligations à court terme. . .	277.585.000
Total.	407.538.560

En 1878 vint s'ajouter aux recettes le produit de la vente de l'arsenal à la ville de Lille.

pour ainsi dire, d'une véritable autonomie, et distraites du budget général parce qu'elles apparaissaient comme devant se suffire à elles-mêmes.

En ce qui concerne les dépenses de travaux publics nous rencontrons ici deux comptes dont nous nous bornerons à mentionner l'existence puisqu'ils rentrent dans une catégorie étudiée dans le précédent chapitre : ils relatent en effet l'emploi de recettes au cours de leur réalisation ou après leur réalisation. Il s'agit des dépenses d'intérêt public faites sur fonds de concours et des dépenses relatives aux travaux de défense contre les inondations imputées sur certaines ressources spéciales : toutes deux figuraient à des comptes spéciaux régis d'après les règles de comptabilité des fonds de concours. Mais par contre le service de trésorerie « *Avances à la caisse des chemins vicinaux* » constituait une spécialisation des ressources extraordinaires constituées par les fonds déposés au Trésor et à la Caisse des dépôts et consignations par les communes.

L'article 6 de la loi du 11 juillet 1868 portait création sous la garantie de l'État d'une caisse de chemins vicinaux chargée de faire pendant dix ans aux communes, dûment autorisées à emprunter, les avances nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires. Cette caisse était gérée par la Caisse des dépôts et consignations qui devait pourvoir aux dépenses au moyen de la partie disponible des fonds

déposés par les communes et établissements publics.

Elle pouvait en cas de besoin être autorisée par décret à créer et à émettre des titres négociables portant intérêt et amortissables en trente années.

Le présent compte retraçait ces opérations. Au débit étaient constatées les sommes mises à la disposition des communes par la caisse des dépôts, au crédit le montant des remboursements effectués par les communes, total qui fut toujours fort inférieur à l'actif : au 31 décembre 1878 l'avance du Trésor se montait à 111.642.656 francs.

Les encouragements à l'industrie privée se sont traduits par la remise d'*avances à la Compagnie des services maritimes des messageries nationales* (1) et à *la Compagnie générale transatlantique* (2). Des

1. Aux termes de la convention du 22 avril 1861 entre la Compagnie des services maritimes des messageries nationales et le ministre des Finances, l'Etat devait avancer à cette compagnie une somme de 12 millions payables en trois échéances à un an d'intervalle et remboursables en douze annuités par la compagnie. Une nouvelle convention du 27 mai 1855 augmenta cette avance de 1.995.750 francs. Ces opérations étaient constatées à un compte dont le solde débiteur au 31 décembre 1878 était de 1.995.750 francs.

2. Aux termes des conventions du 3 juillet 1861 et du 16 février 1868 le ministre des Finances s'engageait au nom de l'Etat à avancer à cette compagnie une somme de 22.600.000 francs qu'elle devait rembourser par annuités à déduire d'une subvention annuelle que l'Etat lui versait. Le Trésor était donc ici complètement garanti contre l'insolvabilité de son débiteur. Le total des avances faites, rem-

prêts étaient également consentis à diverses industries et constatés au débit d'un compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor. Ils étaient jusqu'à leur entière liquidation imputés sur les ressources de la dette flottante. Les intérêts qui en provenaient étaient portés en recettes aux produits divers du budget de l'exercice courant. Au 31 décembre 1878 les avances se montaient de ce chef à 15.824.376 francs.

Enfin diverses opérations étaient décrites dans des comptes spéciaux comportant tous l'affectation de ressources exceptionnelles, et dont le recouvrement n'était pas encore réalisé, à des dépenses momentanément imputées sur les fonds du Trésor ou les ressources de la dette flottante.

En 1832 la Russie, l'Angleterre et la France avaient garanti en commun l'emprunt de 100 millions contracté à cette époque par la Grèce pour subvenir aux dépenses de la guerre d'indépendance. Les intérêts n'en n'ayant pas été payés la France dut avancer pour sa part la somme de 31.801.638 francs. Une commission internationale instituée en 1857 décida qu'une annuité de 900.000 francs serait payée par la Grèce aux trois puissances garantes jusqu'à extinction de sa dette — somme ramenée à 600.000 francs

boursements déduits, était au 31 décembre 1878 de 8,143.483.francs.

Ajoutons que les prêts faits aux deux compagnies précitées furent par la suite intégralement remboursés au Trésor.

en 1864 sur laquelle la France touchait 200.000 francs. Il fut fait application de cette recette au crédit d'un compte intitulé : « *Avances pour la portion de l'emprunt grec garanti par la France* ». A son débit figurait l'avance du Trésor. Elle n'était plus au 31 décembre 1878 que de 28.694.735 francs.

De même le Trésor a supporté momentanément les frais d'opérations dont les recettes devaient finalement contrebalancer les dépenses mais ne devaient être recouvrées que postérieurement. Ce fut le cas par exemple lors du *rachat des offices de courtiers en marchandises*. La loi du 18 juillet 1866 qui rendait libre la profession de courtier en marchandises disposait que les courtiers alors en exercice seraient indemnisés de la perte du droit de présenter leurs successeurs et que cette indemnité serait réglée au moyen de fonds provenant d'émissions de bons du Trésor. Le remboursement devait en être assuré grâce au produit d'un impôt nouveau (le droit d'inscription exigé par la loi des courtiers nouvellement inscrits) et à l'élévation du taux de la patente de ces commerçants. Au 31 décembre 1878 l'avance du Trésor se montait à 43.106.727 francs.

Citons encore : les dépenses nécessitées par l'*expertise et l'expropriation des fabriques d'allumettes chimiques* (1) ; les *charges résultant de l'insurrection de*

1. Lorsque la loi du 2 août 1872 institua le monopole de la fabrication des allumettes chimiques on dut procéder à l'expropriation des

la Commune (1) gagées sur des ressources exceptionnelles et groupées avec elles à deux comptes spéciaux débiteurs du Trésor jusqu'à la réalisation de ces ressources.

De même la *liquidation de la liste civile*, accordée à l'empereur, les dépenses restant à payer à ce titre étant imputées sur les ressources spéciales qui y étaient affectées sous l'Empire.

Nous passons naturellement sous silence, dans cette énumération, les services spéciaux analogues à ceux étudiés dans le chapitre précédent, régis par les règles de comptabilité, usitées en matière de fonds de concours et justifiables pour les mêmes raisons. C'est ainsi par exemple que l'on vit apparaître en 1873 un compte spécial relatant le recouvremen et l'emploi de fonds de concours recueillis pour l'Exposition universelle de 1878. Ce compte était identique au compte précédemment étudié « Fonds de concours pour l'Exposition 1900 ». Nous nous bornons à parler dans ce chapitre des services spéciaux emportant assignation de recettes dans des cas

fabriques appartenant à des particuliers. Le Trésor fit l'avance de ces frais en attendant la réalisation des ressources destinées à y faire face : produits de l'aliénation des fabriques, prélèvements faits sur les budgets à partir de 1876 et qui devaient figurer au crédit du compte spécial relatif à cette opération.

1. Elles figuraient au débit d'un compte alimenté par des ressources d'emprunt figurant à son crédit.

où les considérations exceptionnelles que nous avons fait valoir pour les justifier, dans le précédent chapitre, ne peuvent être mises en avant.

Les exemples cités nous montrent l'importance prise par les services spéciaux de trésorerie dans cette période de huit ans qui marque l'apogée de leur développement. Il est juste de reconnaître d'ailleurs qu'un contrôle sérieux empêchait, dans les limites du possible, la confusion dangereuse et toujours à craindre entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires qu'ils relataient. Mais les avances demandées par eux au Trésor étaient considérables. Elles dépassaient de beaucoup le total des sommes mises à la disposition du Trésor par les services spéciaux créditeurs. L'excédent de l'ensemble des soldes débiteurs sur l'ensemble des soldes créditeurs des services spéciaux s'élevait en effet au 31 décembre 1878 à la somme de 109.234.192 francs (1). Ajoutons que le recouvrement de ces avances était pour certaines assez aléatoire notamment en ce qui concernait les prêts à la caisse des chemins vicinaux.

1. Cf. Annexe II.

II. — *Seconde période : de* 1879 *à* 1893.

En 1879 réapparaissent les budgets extraordinaires. Si leur création devait reléguer au second plan les comptes spéciaux qui nous intéressent, les efforts faits pour en abolir l'emploi eurent pour effet de détourner l'attention des comptes budgétaires dissimulés parmi les services spéciaux du Trésor et alimentés au moins provisoirement par ses ressources. Et si l'importance de ces derniers comptes a sensiblement décru durant cette période, du moins au point de vue de leur quotité, ils doivent peut-être leur maintien à cette circonstance que les budgets extraordinaires, violation plus manifeste à la règle du budget unique, étaient de ce fait particulièrement visés, par la politique d'incorporation budgétaire. Les services spéciaux, en effet, devinrent des procédés commodes et d'un emploi discret pour les préparateurs de budget soucieux de réaliser l'équilibre sans emprunts, fût-ce au prix de quelque expédient de fortune. Adaptés à des circonstances nouvelles nous allons les voir jouer ce rôle nouveau d'auxiliaires des budgets extraordinaires, ces derniers étant insuffisants à contenir toutes les dépenses réputées exceptionnelles, et menacées d'ailleurs d'une disparition prochaine. Leur emploi, justifiable à une période de crise exceptionnelle, va devenir permanent, pratique dangereuse mais durable parce que

les abus qu'elle comporte semblent insignifiants, en comparaison d'autres plus graves et plus manifestes.

En 1877 était entamée l'exécution des grands travaux publics,objet du vaste programme auquel M. de Freycinet a attaché son nom et qui fut sanctionné par les lois du 28 juillet et du 5 août 1879. D'autre part la loi du 8 août 1881 approuvait un plan de reconstitution du matériel militaire nécessitant des dépenses immédiates et considérables. Il en était de même pour la marine. Enfin d'autres ministères, tels que les Postes, les Finances et l'Agriculture avaient à faire face à des dépenses nouvelles. Ces charges semblaient exceptionnelles et momentanées : on ne voulait pas en faire supporter le poids au budget ordinaire mais les répartir sur une période assez longue pour les rendre supportables. Aussi créa-t-on des budgets extraordinaires dont le plus important était relatif aux dépenses de travaux publics. Ces dépenses figuraient d'abord à une section du budget du ministère des Travaux publics sous la rubrique « Dépenses extraordinaires ». La loi du 22 décembre 1878 portant fixation du budget de 1879 comprend un titre nouveau: « Budget des dépenses sur ressources extraordinaires ». Plus tard, de 1887 à 1890 ce budget extraordinaire formera une loi distincte, de la loi de finances. Dès le début ses éléments étaient totalisés à part sans qu'aucune récapitulation les ratta-

chât aux totaux du budget général (1). La même année apparaît le budget extraordinaire de la Marine et des Colonies. En 1880 est créé celui des Postes. D'autres correspondent aux divers ministères tels que ceux desFinances, de l'Agriculture et des Beaux-Arts.

Telle année comme 1881 comptera jusqu'à huit budgets extraordinaires, et le total des dépenses qui y sont classées atteindra le chiffre de 669.562.000 fr., sur un chiffre total de dépenses de 3.650.888.000 fr. Ainsi, au budget général de l'année 1881 ne figuraient donc que les quatre cinquièmes des dépenses totales de l'exercice. Il est vrai que, dès l'année suivante ce chiffre commence à décroître rapidement ainsi que le montre le mouvement des dépenses des budgets spéciaux de 1881 à 1890 (2).

1. Cf. Stourm. *Le Budget*, 6e édition, p. 235.

2. Chiffre des dépenses des budgets extraordinaires de 1879 à 1890, extraits des lois de règlements et cités dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1907 par M. Poincaré, ministre des Finances.

Exercices	Travaux publics	Guerre	Marine	Postes	Autres services	Total	Budget ordinaire
1879.	186.390.000	41.128.000	4.132.000	»		231.650.000	3.320.375.000
1880.	296.481.000	107.950.000	19.348.000	1.128.000	1.500.000	426.407.000	3.378.922.000
1881.	308.347.000	113.595.000	17.807.000	11.074 000	18.739.000	669.562.000	3.650.888.000
1882.	451.045.000	151.667.000	20 145.000	9.950 000	13.139.000	645.946.000	3.744.235.000
1883.	429.312.000	123.379.000	11.040.000	10.200.000	»	573.931.000	3.779.117.000
1884.	146.293.000	105 309.000	»	3.873.000	»	255.475.000	3.471.077.000
1885.	103.426.000	59 776.000	»	»	»	163.202.000	3.444.540.000
1886.	86.465.000	66.195.000	»	»	5.041.000	157.701.000	3.319.109.000
1887.	54.095.000	128.818.000	11.474.000	»	5.242.000	199.629.000	3.344 045.000
1888.	»	146.688.000	13.332.000	»	603 000	160.623.000	3.298.089.000
1889.	»	163.055.000	»	»	8.000	163.063.000	3.280.048.000
1890.	»	146.389.000	»	»	141.000	141.530.000	3.287.857.000

M. Poincaré a fait ce total des dépenses des budgets extraordinaires dans l'exposé des motifs du budget de 1907(p. 634 et 635. *J.O.* Doc.

Les inconvénients d'un système que des considérations d'ordre économique ou international avaient pu faire juger momentanément utile finirent par apparaître au Gouvernement et aux Chambres.

D'abord timidement esquissée en 1882 avec la suppression du budget extraordinaire des Finances et celle du budget de l'Agriculture en 1883, le mouvement vers l'unité s'accentue avec l'incorporation d'un budget plus important, celui des Postes, en 1884. La politique d'unification se précise, s'affirme dans les déclarations des ministres des Finances et dans les rapports des commissions du budget. En 1887 on réduit le montant des dépenses extraordinaires des travaux publics. Elles sont incorporées en 1888 au budget général en même temps que toutes les autres dépenses extraordinaires ou réputées telles, mais à l'exception des dépenses militaires. M. Rouvier, alors ministre des Finances, propose et obtient leur incorporation au cours de la discussion du budget de 1891. Sans prononcer à cette époque de condam-

parl , 1906). Nous avons refait ce calcul qui devait être rectifié, M. Poincaré tenant compte dans ces totaux de dépenses qui ne figuraient pas aux budgets extraordinaires mais étaient classées dans des services spéciaux. Ainsi les dépenses faites sur fonds de concours figuraient comme l'auteur le fait remarquer lui-même (p. 634, col. 3) dans les chiffres du budget extraordinaire des travaux publics. Nous nous sommes servi pour faire cette rectification des chiffres donnés dans le même exposé des motifs, p. 635 et 636.

nation absolue contre les comptes spéciaux il faisait remarquer à cette occasion combien cette distinction entre dépenses extraordinaires et dépenses normales ou permanentes était artificielle et dangereuse (1). Ces observations s'appliquaient aussi bien aux services spéciaux de trésorerie qu'aux budgets extraordinaires mais c'était seulement sur ces derniers que portaient alors les efforts des partisans de l'unité budgétaire.

Mais il restait encore un progrès à faire. M. Rouvier l'indiquait deux ans après dans l'exposé des motifs du budget de 1893 en demandant à la Chambre la suppression du budget sur ressources spéciales. Ce budget relatait les recettes et les dépenses des départements, le produit et le versement des centi-

1. « Tant qu'on a pu penser que les frais de la reconstitution de nos forces militaires seraient momentanés et que l'effort à faire dans ce but serait passager, il a paru légitime d'affecter à des crédits que l'on croyait extraordinaires des recettes également extraordinaires... Mais dès que l'on acquiert la certitude de la permanence d'une dépense ou bien dès que l'on se voit dans l'impossibilité de lui assigner tout au moins un terme précis le devoir du gouvernement et des Chambres est tout tracé : à cette dépense qui apparaît clairement comme ordinaire des recettes ordinaires doivent faire face. Ce n'est pas à l'impôt, c'est à l'emprunt de les couvrir. » (Exposé des motifs du budget de 1891, *Journal officiel*, 1890. Documents parlementaires. Session ordinaire, page 287.)

Tout en critiquant la distinction entre l'ordinaire et l'extraordinaire, M. Rouvier, on le voit, en admettait cependant le principe puisqu'il cherchait à en préciser le critérium.

mes additionnels recouvrés pour le compte des communes et de certains fonds particuliers. Il avait été créé le 2 juillet 1862 « dans le but de dégager du budget ordinaire les dépenses pour ordre, c'est-à-dire les dépenses qui, soldées au moyen des impositions que votent les Conseils généraux, ne sont inscrites au budget général que pour satisfaire aux règles de la comptabilité. Portées à la fois en recettes et en dépenses elles ne peuvent être considérées en réalité comme charges de l'Etat ».

Cette affirmation de l'exposé des motifs de la loi de 1862 n'était que partiellement vraie. S'il était bien exact que la plus grande partie des recettes du budget sur ressources spéciales ne faisait que traverser le budget de l'Etat une fraction importante était au contraire affectée à des dépenses budgétaires : nous voulons parler de certaines recettes spéciales affectées à des dépenses particulières : par exemple le produit des fonds de non valeur destiné à subvenir aux insuffisances de recettes, le produit du travail des condamnés affecté aux dépenses du transport, etc.

« La création du budget sur ressources spéciales portait atteinte à l'unité budgétaire parce qu'en donnant la facilité de classer certaines recettes et certaines dépenses en dehors du budget général elle a permis de distraire de ce budget ou de n'y pas comprendre des recettes ou des dépenses qui,

par leur nature, en font partie intégrante (1). »

Le budget sur ressources spéciales fut supprimé en 1893. Les recettes et les dépenses départementales figurent maintenant aux budgets autonomes des départements. (Le produit des centimes additionnels est inscrit à un compte de trésorerie dont nous avons eu occasion de parler précédemment.) Quant aux autres ressources elles ont été incorporées purement et simplement au budget ordinaire. Tous les éléments du budget sur ressources spéciales se trouvant ainsi dispersés, cette réunion artificielle d'éléments disparates disparut définitivement de la loi de finances.

L'unité idéale était-elle donc atteinte avec le triomphe de cette politique d'incorporation ? Une loi unique englobait toutes les recettes et toutes les dépenses soumises à l'autorisation du Parlement. Aucune affectation ne semblait plus possible, le classement de certaines dépenses dans des budgets annexes ne pouvant être considéré comme un véritable manquement à l'unité budgétaire. Il est indéniable qu'en 1893, l'unité budgétaire a été approchée de très près, — de si près que la loi de finances de cette année est la seule qui puisse donner une idée à peu près complète de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Sans doute un progrès considérable avait été réa-

1. Rouvier. Exposé des motifs du budget de 1893. *Journ. off.*, 1892. Doc. parl., p. 348.

lisé : celui qui consistait à réunir en un seul les documents épars qui composaient la loi de finances. Grâce à cette réforme, beaucoup d'assignations de recettes, qui ne subsistaient qu'à la faveur du morcellement budgétaire, avaient pu être supprimées. Mais de grands progrès restaient à réaliser puisqu'un certain nombre de recettes et de dépenses budgétaires demeuraient soustraites au contrôle périodique du Parlement par suite précisément de leur isolement dans les comptes spéciaux figurant parmi les services de la trésorerie.

Aux budgets extraordinaires, pourtant si considérables, créés en 1879, ne figuraient pas en effet toutes les dépenses nouvelles nécessitées par l'exécution des travaux publics et le renouvellement de l'outillage militaire. Sous ces deux chefs peuvent être classés des services spéciaux fort importants : quelques-uns devaient échapper aux effets de la politique d'unification, si efficace nous venons de le constater, à l'égard des budgets ordinaires.

I. — Au moment même où l'exécution du plan Freycinet venait accroître de façon si anormale les dépenses de travaux publics deux charges nouvelles venaient accessoirement s'y ajouter. L'application de la loi de 1881 sur l'enseignement primaire obligatoire nécessitait la construction d'écoles nouvelles, l'agrandissement des anciennes et l'achat d'un nouveau ma-

tériel scolaire. D'autre part les conventions conclues en 1883 entre l'État et les compagnies de chemins de fer assuraient à ces dernières sous forme de garantie d'intérêt le concours financier de l'État : elles devaient au lendemain même des conventions y faire appel. L'inscription de ces nouvelles dépenses à des comptes ouverts parmi les services spéciaux du Trésor devait permettre d'alléger les budgets de charges importantes. La même raison fut toujours invoquée : ces dépenses n'étant théoriquement que des avances de l'État aux communes (dépenses scolaires) ou aux Compagnies de chemins de fer (garantie d'intérêt) il était naturel de les faire supporter momentanément par le Trésor.

La loi du 1er juin 1868, article 1er (1), accordait des subventions aux communes, afin de leur permettre de construire de nouvelles écoles, d'améliorer l'installation des anciennes et d'acquérir un nouveau matériel scolaire. En outre elle mettait à leur disposition pour le même objet à titre d'avances remboursables des sommes dont le montant s'éleva, par suite d'additions postérieures, à la somme de 231.400.000 fr.

Dans le but de rendre plus fructueuse l'intervention de l'État la même loi créait une caisse analogue à la caisse spéciale pour l'exécution des chemins

1. Modifiée et complétée par les lois du 3 juillet 1880, du 2 août 1881 et du 20 mars 1883.

vicinaux. Elle prit le nom de « Caisse pour la construction des écoles » (1). Elle devait pourvoir au paiement des subventions et avances soit avec des fonds libres de trésorerie soit à l'aide des ressources provenant de l'émission de valeurs de trésorerie. En ce qui concerne plus particulièrement les avances consenties aux communes, leur versement et leur remboursement étaient constatés à un compte spécial institué par décision ministérielle du 16 décembre 1881 sous le titre « *Avances à la caisse des lycées, collèges et écoles* (*avances remboursables*) ». Quant aux subventions leur emploi était suivi à un autre compte « *Avances à la caisse des lycées, collèges et écoles* (*subventions*) ».

La loi du 22 juillet 1885 modifia ces dispositions sur deux points principaux : d'une part les avances restant à effectuer à partir du 1er janvier 1885 devaient être faites directement par le Trésor sans l'intermédiaire de la Caisse des écoles, et d'autre part il devait être pourvu à ces avances non pas au moyen de fonds libres de Trésorerie mais à l'aide de ressources demandées en totalité à l'emprunt (2).

1. Article 7.

2. Afin de bien établir le point de départ des opérations exécutées à partir du 1er janvier 1885 une décision ministérielle du 9 décembre prescrivait de procéder à l'apurement des dépenses engagées à titre d'avances à la date du 31 décembre 1884 par la Caisse des écoles. Elles devaient être liquidées et amorties par la Caisse des dépôts et

Le montant des avances remboursables ainsi consenties par le Trésor aux communes s'élevait au 31 décembre 1893 à 104.138.743 francs. Le montant des subventions versées par lui pour le même objet mais que les budgets devaient définitivement supporter et qui constituaient cette fois une avance à l'État, s'élevait à la même date à 47.575.310 francs.

La même loi avait pris à l'égard de la Caisse des chemins vicinaux des mesures identiques et stipulait que les dépenses engagées par cette caisse seraient closes à la date du 31 décembre 1885. Toutes les opérations de prêts commençant au 1er janvier 1885 devaient être effectuées directement par le Trésor et soldées au moyen de fonds d'emprunt. Les avances faites à ce titre atteignaient au 31 décembre 1893 le chiffre de 199.178.058 francs.

En outre des deux comptes précédents et leur servant de contre-partie était créé un autre compte relatant la recette et l'emploi des emprunts faits pour subvenir aux avances consenties aux communes pour la construction d'écoles ou de chemins vicinaux. C'était le compte « *Subventions et avances allouées à partir de* 1885 *pour l'achèvement des chemins vicinaux et la construction d'établissements scolaires* ».

consignations. Le montant s'en élevait à 164.719.000 francs. Or le total des avances autorisées se montant comme nous l'avons vu à 231.400.000 francs, le Trésor avait à faire l'avance de la différence, soit 66.681.000 francs.

Enfin un troisième compte : « *Fonds affectés au payement des intérêts et au remboursement des obligations émises* » comprenait la recette et l'emploi des annuités inscrites au budget de l'État et des annuités souscrites par les communes pour le remboursement des avances que leur accordait le Trésor. Ainsi l'affectation des recettes pouvait être suivie de très près, grâce à ces comptes de développement : les abus si fréquents en cette matière pouvaient être plus facilement découverts et abolis.

Mais le chiffre des prêts consentis à ces divers titres par le Trésor n'en devenait pas moins inquiétant et son remboursement n'en pouvait être prévu à une date certaine. Aussi on jugea prudent en 1893 de mettre un terme à ces emprunts continuels en clôturant ces comptes spéciaux. La loi de finances du 26 juillet 1893 dispose dans son article 53 que les caisses d'avance pour la construction des chemins vicinaux et d'établissements scolaires seront supprimées à la date du 1er janvier 1894. Les comptes destinés à retracer les opérations de ces caisses dans les écritures centrales du Trésor sont définitivement clos. Un compte unique de liquidation les remplaçait à partir de cette date dans les comptes généraux de l'administration des finances. Il était débité des avances faites par le Trésor et dont le total s'élevait à 350.892.111 francs tandis que la même somme répartie aux crédits des comptes supprimés jusqu'à due

concurrence de leurs débits en opérait la balance et permettait leur suppression grâce à ce jeu d'écritures. Le compte « *Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires* » était d'autre part crédité des sommes inscrites aux divers budgets pour le remboursement des avances du Trésor. Ainsi furent supprimés, grâce au jeu d'écritures habituellement employé en pareille matière, deux comptes dont les soldes débiteurs grevaient lourdement les services de trésorerie.

Plus dangereux peut-être étaient les comptes destinés à constater les avances consenties par l'État aux Compagnies de chemins de fer à titre de garantie d'intérêt.

L'État s'est imposé de lourds sacrifices pour doter la métropole et l'Algérie d'un réseau complet de voies ferrées. Ces sacrifices se sont manifestés sous différentes formes, particulièrement sous celle d'avances destinées, lorsque les bénéfices des Compagnies sont insuffisants, à assurer le service des intérêts dus aux actionnaires et obligataires. Ces avances devaient être remboursées à l'aide d'excédents de produit net lorsqu'il dépasserait le taux des intérêts à servir. Telles étaient les garanties d'intérêts : dépenses budgétaires que rien n'autorisait à considérer comme accidentelles dans la période de crise de transport que l'on traversait au moment de la conclusion des

conventions de 1883 (1). Destinées à se reproduire pendant un temps indéterminé elles auraient dû dès le début rester inscrites au budget ordinaire. En réalité elles avaient eu depuis leur première apparition, en 1840, des fortunes assez changeantes. Payées jusqu'en 1870 sur les ressources du budget ordinaire elles sont inscrites de 1871 à 1873 à un budget extraordinaire. Elles feront retour au premier en 1874. Mais la loi de finances du 8 août 1885, article 14, devait créer pour elles un nouveau compte ouvert parmi les services spéciaux de trésorerie et intitulé « *Avances aux Compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts* ». A son débit était inscrit le montant, en capital et en intérêts, des sommes avancées aux Compagnies par l'État conformément aux nouvelles dispositions des conventions de 1883 et en vertu de crédits ouverts à cet effet dans la loi de finances. A son crédit étaient énumérés les remboursements effectués conformément aux mêmes conventions. Le même système fut appliqué aux garanties d'intérêts accordées aux *chemins de fer algériens*.

L'idée que les garanties d'intérêts ne sont que des avances momentanées et d'un remboursement certain avait provoqué leur classement dans un compte de trésorerie. Cet optimisme voulu, en ce cas comme

1. Cf. Colson. *Cours d'économie politique*, 2e éd., tome V, page 29, et surtout Stourm. *Le budget*, 6e éd., p. 267.

en bien d'autres, aboutissait à une distinction injustifiable entre les dépenses de l'État sous prétexte que les unes sont définitives et les autres ultérieurement remboursables, distinction qui en fait avait du moins son utilité : permettre pendant quelques années d'obtenir un équilibre apparent des recettes et des dépenses de l'État.

Mais il y avait abus à présenter comme opérations accidentelles et momentanées ce qui constituait en réalité une contribution permanente de l'État aux dépenses des Compagnies. En 1883 le total des sommes avancées par l'État à titre de garantie d'intérêts depuis 1840 se montait à la somme de 637.997.726 francs. Depuis 1883, année où fut réformé le système de la garantie d'intérêts, jusqu'en 1885, date de l'ouverture du compte spécial, les avances ont suivi la progression suivante en ce qui concerne uniquement les Compagnies françaises :

1883	10.639.174 francs (1)
1884	48.943.831 —
1885	63.898.638 —

Pas une seule année ne devait s'écouler jusqu'au moment où on se décida à réincorporer ce compte sans que les Compagnies n'aient usé du bénéfice de la garantie d'intérêt. D'autre part c'était faire preuve

1. Chiffres empruntés au *Dictionnaire des Finances*, v° *Garantie d'intérêts.*

d'une confiance excessive que de considérer les remboursements des Compagnies comme des bénéfices éventuels du Trésor destinés à compenser exactement les sacrifices consentis actuellement par lui. En fait ce remboursement était en beaucoup de cas aléatoire ou à échéance lointaine.

« Le remboursement des garanties d'intérêts, dit M. Colson, est subordonné à certaines conditions dont la réalisation est problématique et s'il apparaît comme assuré dans quelques cas, comme probable dans d'autres, il est absolument invraisemblable de la part des petites Compagnies. Pour aucune d'ailleurs il ne comporte d'échéance fixe (1). » Sans doute il y a bien une échéance lointaine : celle où les concessions des différentes Compagnies prendront fin soit par suite de l'expiration du terme fixé en 1883 soit par suite du rachat. Les Compagnies devront alors rembourser à l'État leur dette de garantie d'intérêt. Mais outre que cette échéance est éloignée ou imprécise le remboursement n'apparaît nullement comme assuré, la créance de l'État n'étant gagée que sur la valeur du matériel roulant qui peut se trouver fort inférieure au montant de la dette (2).

Dans ces conditions l'inscription des garanties à des comptes hors budget, alimentés sur fonds

1. Colson. *Cours d'économie politique*, t. V, p. 26.

2. Le cas s'est présenté pour la Compagnie de l'Ouest lorsqu'on a procédé au rachat.

d'emprunt (1), constituait simplement une manière de dissimuler un déficit. « Il est permis de penser, avouera plus tard le rapporteur d'une commission du budget, que les garanties ne seraient pas sorties du budget de 1886 si les recettes ordinaires avaient suffi pour les payer. » Du moins jugea-t-on nécessaire en 1885 de consacrer l'existence de ces comptes si critiquables en les introduisant dans le corps même de la loi de finances où un titre particulier intitulé « Services spéciaux du Trésor » leur est réservé. Le contrôle du Parlement n'en fut pas en fait renforcé, il semble seulement que l'on ait voulu obtenir de lui une approbation plus explicite sinon plus éclairée.

« Ce fut donc par une sorte de pudeur pour rendre hommage à l'unité budgétaire tout en la violant que les préparateurs du budget de 1885, lorsqu'ils créèrent le service spécial des garanties d'intérêts, tinrent à l'introduire dans le sein même de la loi de finances (2). »

Mais bientôt les idées d'unification budgétaire devaient triompher de cette dangereuse pratique, d'autant que les plus-values de recettes rendaient son emploi moins nécessaire. Le ministre des Finances

1. Leur réalisation et leur emploi avaient donné lieu à l'ouverture de comptes destinés à jouer contradictoirement avec celui qui nous occupe et analogue à celui que nous avons rencontré à propos du service spécial « Liquidation des avances pour la construction de chemins vicinaux et établissements scolaires ».

2. Stourm, *op. cit.*, p. 269.

d'alors, M. Rouvier, partisan en principe de l'unité budgétaire comme il eut maintes fois l'occasion de le manifester, était cependant assez favorable au maintien des comptes de garanties d'intérêts. Dans l'exposé des motifs de la loi de finances de 1891 il déclarait notamment que leur suppression serait irrationnelle, contraire même au principe d'unité entendu au sens complet qu'il fallait lui donner :

« L'unité serait artificielle si elle conduisait à un groupement de dépenses non homogènes. Le budget des dépenses doit comprendre toutes les charges permanentes de l'Etat mais il ne doit comprendre que celles-là. Nous avons donc maintenu en dehors du budget le compte des avances dues aux Compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts, avances qui d'une part sont transitoires et qui de l'autre forment au profit du Trésor une créance productive d'intérêts et dont le recouvrement est certain. Quand il paye les garanties, l'Etat acquiert un capital dont il serait manifestement excessif de demander la contrepartie à l'impôt. Englober ces dépenses exceptionnelles dans nos dépenses ordinaires c'eût été commettre une confusion évidente (1). »

L'année suivante il est vrai, M. Rouvier reconnaissait implicitement les dangers de ces comptes extra-

1. *Journal officiel.* Doc. parl., Chambre des députés, 1890, sess. ord., p. 287.

budgétaires en demandant au Parlement la suppression du compte de garantie d'intérêts pour les chemins de fer algériens :

« A des paiements qui semblent devoir se reproduire pendant un temps indéterminé la sagesse ordonne d'affecter des recettes normales et non des emprunts périodiques. Or si pour les lignes françaises on est en face d'un budget qui dans un délai donné et sauf des circonstances imprévues peut se suffire à lui-même, tout autre est la situation des lignes algériennes (1). »

Mais la commission du budget compléta la mesure en éliminant aussi les garanties d'intérêts des chemins de fer français. En 1893 les deux comptes étaient clos (2). Le compte des chemins de fer algériens était exactement balancé mais le compte des chemins de fer français laissait un solde débiteur de 249.705.386 fr. au 31 décembre 1893 dont la moitié environ passa aux découverts du Trésor, l'émission d'obligation sexennaire ayant été insuffisante à couvrir toutes les dépenses.

II. — Comme dans la période précédente certaines

1. Exposé des motifs du projet de budget pour 1892. *Journal officiel*, Doc. parl., Chambre des députés, 1891, p. 397.

2. Le compte « Avances aux chemins de fer français pour garantie d'intérêts » figura toujours cependant au compte général des finances pour constater les remboursements des Compagnies et jusqu'à extinction du solde débiteur.

dépenses militaires furent également soustraites au budget général des dépenses pour être classées à un compte de trésorerie et l'existence d'un budget extraordinaire de la Guerre ne suffit pas à comprendre toutes les dépenses réputées exceptionnelles. Sous le prétexte en effet que certaines d'entre elles étaient compensées par des recettes équivalentes, on créa des comptes destinés suivant la pratique générale en pareil cas à suivre l'affectation de ces recettes aux dépenses corrélatives. Ce fut le cas par exemple pour les frais nécessités par la réorganisation des défenses de la ville de Calais.

La loi du 21 avril 1879, article 1er, décida la construction d'une nouvelle enceinte fortifiée autour de Calais. Il était pourvu aux dépenses nécessitées par ces travaux grâce à un crédit ouvert par la même loi (art. 5). Mais la vente des terrains rendus disponibles par la vente des anciennes fortifications déclassées devait produire une certaine somme. On considéra que les bénéfices ainsi réalisés par l'administration des domaines seraient suffisants pour solder les frais de l'opération projetée. Ils lui furent affectés en paiement grâce à la création d'un compte spécial « *Réorganisation des défenses de la ville de Calais* », portant à son débit les frais d'expropriation des terrains et de construction d'ouvrages fortifiés, et à son crédit le produit de la vente des terrains occupés par l'enceinte déclassée.

L'opération devait aboutir ici encore à une déception. Le Trésor au 31 décembre 1893 avait fait une avance de 7.711.692 francs et dès cette époque on ne pouvait plus espérer voir les recettes s'accroître jusqu'à compenser une pareille somme. Il fallut liquider le compte en 1899 avec un déficit de 7.562.000 francs (L. 26 déc. 1899). Les recettes avaient atteint 664.000 francs !

III. — Enfin diverses opérations devaient comporter des avances du Trésor dont l'emploi et le remboursement étaient suivis à des comptes ouverts parmi les services spéciaux.

Nous citerons notamment les *avances consenties par l'État à la Caisse d'épargne* dans le but de subvenir à ses frais de premier établissement. Pour payer ces dépenses qui ont dû précéder toute opération pouvant produire un bénéfice, le Trésor public mit à la disposition de la Caisse d'épargne, en exécution de la loi du 21 décembre 1881, des sommes figurant au débit d'un compte, crédité d'autre part par ces remboursements effectués par la Caisse d'épargne sur ses bénéfices ultérieurs. Ces avances furent d'ailleurs intégralement restituées et le passif du compte qui s'élevait à 199.958 fr. au moment de sa création était balancé en 1885 par un actif égal. Le compte disparut des écritures du ministère des Finances.

D'autres avances furent consenties par le Trésor

non plus à des établissements publics mais à des collectivités administratives comme les colonies ou à des services dépendant d'elles.

C'est ainsi que le compte spécial « *Avances au service local des colonies* » constatait des prêts faits par le Trésor pour parer aux insuffisances accidentelles des recettes du service local ou aux dépenses faites en France pour le compte de ce service (Décision ministérielle du 18 novembre 1880).

Un autre compte était relatif aux avances consenties par le Trésor au service de la propriété indigène en Algérie. La loi du 26 juillet 1873 relative à la constitution de la propriété individuelle indigène en Algérie disposait (art. 24) que les dépenses de toute nature nécessitées par la constatation et la constitution de la propriété individuelle indigène seraient dans chaque département à la charge du budget des centimes additionnels des tribus. On créa pour y faire face des centimes extraordinaires qui furent insuffisants : les dépenses engagées en 1882 dépassaient notablement les recettes. La loi du 28 décembre 1884 autorisa alors sur les ressources du Trésor une avance de 1.560.000 fr. pour le service de la propriété indigène en Algérie. Des lois ultérieures (1) créèrent des ressources affectées au remboursement de cette avance. L'emploi et la restitution en furent suivis par un compte spécial « *Avances au service de la propriété indigène en Al-*

1. Lois du 28 avril 1887, du 17 décembre 1890, du 26 décembre 1892.

gérie » dont le solde débiteur était au 31 décembre 1893 de 1.964.575 francs.

Enfin au service spécial relatant les avances pour la portion de l'emprunt grec garanti par la France, venait s'ajouter un autre service relatif à des avances consenties par le Trésor dans des conditions analogues pour la *garantie d'un emprunt ottoman*. Ce compte était d'ailleurs clos en 1893.

La période que nous venons d'envisager a donc été marquée par l'apparition de plusieurs comptes d'avances sous leur forme la plus dangereuse. Offrant tous les inconvénients des budgets extraordinaires puisqu'ils tendaient comme eux à faire acquitter des dépenses normales de l'Etat sur des fonds d'emprunt, n'accordant au Parlement qu'un contrôle encore moins efficace malgré leur inscription dans le corps même de la loi de finances, ils permettaient surtout aux ordonnateurs d'engager sur un actif d'une consistance imprécise et d'une réalisation incertaine des dépenses exagérées dont le montant dépassait finalement les recettes escomptées pour une somme considérable.

De ce fait les découverts du Trésor se sont trouvés accrus sauf dans le cas où un emprunt était émis pour solder le déficit. Intervenant au moment de la création du compte il constituait pour les engagements de dépenses une limite au moins morale : la nécessité de demander une nouvelle émission au Parlement

était un frein aux prodigalités excessives. On évitait de plus l'alourdissement du service de trésorerie détourné de son but primitif et de sa fonction essentielle : le service des budgets.

Du moins l'existence de ces comptes extra-budgétaires fut-elle éphémère : les deux plus importants sont clos en 1893 et ne figurent plus au compte général des finances que pour constater le remboursement de la créance de l'Etat. L'excédent de l'ensemble des soldes débiteurs sur les soldes créditeurs est de 152.440.318 francs. Il est supérieur à ce qu'il était en 1879, mais si l'on songe que les avances du Trésor étaient au 31 décembre 1885 de 536.571.031 fr. on constate que la politique d'incorporation a eu en ce qui concerne les services spéciaux de trésorerie des effets très sensibles. Si elle n'a pas abouti comme en ce qui concerne les budgets extraordinaires à leur suppression complète elle les a ramenés du moins à des proportions raisonnables.

III. — *Troisième période : de* 1894 *à* 1910.

La suppression définitive des comptes spéciaux semblait imminente et l'unité parfaite sur le point d'être réalisée. A cet égard les intentions des gouvernements qui se sont succédé depuis 1893 n'ont jamais été douteuses. Au lendemain de la disparition du der-

nier budget extraordinaire, un ministre des Finances, M. Peytral, déclarait encore incomplets les résultats obtenus et, désignant les comptes ouverts parmi les services spéciaux du Trésor comme le dernier obstacle à la réalisation de l'unité annonçait l'intention du Gouvernement d'en poursuivre la suppression (1).

« Nous maintenons intact le principe progressivement appliqué depuis plusieurs années de l'incorporation des dépenses extraordinaires que leur caractère de permanence ne permet pas de gager en dehors des ressources normales de l'État. Nous nous efforçons enfin de réaliser plus complètement encore grâce à la liquidation des caisses et des comptes spéciaux cette unité budgétaire vers laquelle n'ont pas cessé de tendre les efforts des Chambres et des gouvernements de la République (2). »

L'année suivante son successeur, M. Burdeau, insistant particulièrement sur la nécessité de ne pas augmenter la dette publique, fera une déclaration analogue à propos du projet de budget qu'il soumettait au Parlement pour 1895 (3).

« Notre premier devoir assurément était de main-

1. Exposé des motifs du projet de budget de 1894. *Journal officiel*, 1893. Doc. parl. Ch. des députés, S. O., p. 499.

2. Le projet de budget de 1894 ordonnait, en effet, la liquidation de la Caisse des chemins vicinaux et des constructions scolaires.

3. Exposé des motifs du projet de budget de 1895. *Journal officiel*, 1894. Doc. parl. Chambre des députés, S. O., p. 445.

tenir intacte en tout ce qu'elle a d'obligatoire cette unité budgétaire que les deux précédentes législatures ont poursuivie avec tant de fermeté... de tenir le grand livre de la dette publique résolument fermé et de n'en point préparer la réouverture par des procédés financiers qui iraient aggravant la dette flottante, mais au contraire de prendre les dispositions nécessaires pour alléger les charges déjà considérables qu'elle supporte. »

Il était temps en effet d'enrayer le mouvement d'accroissement ininterrompu de la dette publique depuis 1870. Sans doute l'emprunt avait été nécessaire dans cette première période que nous avons envisagée et où la reconstitution de toutes les forces du pays nécessitait d'immédiats et de lourds sacrifices. Il avait été utile après 1879 à cette époque d'expansion économique, nécessitant, pour produire tous les résultats qu'on en pouvait attendre, d'énormes avances de capitaux. A ce moment, confiants dans le développement inespéré des recettes budgétaires, les pouvoirs publics avaient entrepris simultanément l'exécution de grands travaux publics et la réfection de notre matériel militaire et naval, en même temps qu'ils accordaient leur appui aux Compagnies de chemins de fer et participaient à la construction des établissements scolaires communaux : pour réaliser ce programme ils avaient pu recourir à l'emprunt en escomptant des plus-values dont il semblait qu'on ne pût prévoir le terme. La

France, comme l'Europe tout entière, passait par une période de prospérité exceptionnelle : la richesse s'accroissait et la plus-value des recettes de l'État en était la conséquence. Le contribuable apportait beaucoup plus qu'on ne pouvait le prévoir, plus qu'il n'était nécessaire pour couvrir les dépenses. On obtenait l'équilibre final dans les meilleures conditions sans réaliser tous les emprunts prévus.

Mais comme le remarquait M. Cochery, ministre des Finances, en présentant en 1897 le budget de l'année suivante, un état de choses tout à fait différent devait nécessiter pendant la période qui a suivi une politique financière tout autre :

« Cette politique, en présence d'une part de la charge considérable résultant des emprunts effectués, d'autre part d'un fléchissement sensible dans le rendement des impôts, a pris pour règle de renoncer à toute nouvelle imputation de dépenses sur l'emprunt direct ou *indirect*, de faire rentrer successivement dans le budget ordinaire celles qui en étaient sorties et de faire face à toutes les charges même exceptionnelles de chaque exercice au moyen de ses seules ressources (1). »

La réalisation de l'unité budgétaire apparaît donc comme le remède le plus efficace à l'augmentation

1. Exposé des motifs du projet de budget de 1898. *Journal officiel*, 1897. Doc. parl. Chambre des députés, S. O., p. 1083.

menaçante de la dette publique. Il faut supprimer les dernières exceptions à la règle du budget unique, les comptes spéciaux constituant des avances du Trésor, « cette végétation parasite de petits budgets de dépenses spéciales sans recettes correspondantes et dont les ressources ont été puisées au Trésor (1) ». Aussi désormais lors de la présentation du budget au Parlement il deviendra, pour ainsi dire, de style de demander aux Chambres la suppression des services spéciaux constituant des budgets extraordinaires. Chaque année, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances ou dans les rapports des commissions financières, ministres et rapporteurs « convaincus que l'abus des comptes spéciaux a toujours été exclusif du bon ordre et de la clarté des finances publiques » se déclareront « fermement attachés au principe de l'unité budgétaire (2) ». On affirmera qu'il y a nécessité absolue à renoncer à ces errements (3). L'on ne saurait méconnaître l'effort sincère, en partie couronné de succès d'ailleurs, grâce auquel la

1. Rapport général de la commission des finances sur le budget de 1905, par M. Antonin Dubost. *Journal officiel*, 1905. Doc. Sénat p. 341.

2. Exposé des motifs du budget de 1900. *Journal officiel*, 1899, Doc. parl. Chambre. S. O., p. 2122.

3. Rapport général sur le budget de 1910 présenté au nom de la commission du budget par M. Paul Doumer. *Journal officiel*, 1909. Doc. parl. Chambre, p. 1405.

presque totalité des recettes et des dépenses de l'État sont aujourd'hui inscrites dans le budget général. Mais des circonstances indépendantes de la volonté des préparateurs du budget leur ont rendu très difficile l'application du principe dont ils s'affirmaient partisans irréductibles. Au moment même où l'arrêt dans la progression des recettes rendait si difficile l'établissement de la situation financière annuelle, le chiffre des budgets ne cessait d'augmenter de façon presque irrésistible.

Sans doute l'entretien d'effectifs considérables, la mise en état et le renouvellement fréquent du coûteux matériel qu'exige l'état militaire des grandes nations européennes pèsent lourdement sur les finances publiques, mais à côté de ces conséquences funestes du régime de paix armée, des devoirs nouveaux s'imposent à notre époque à l'État, devoirs auxquels moins quetout autre un pays démocratique ne pourrait se soustraire : les progrès de l'hygiène publique, les encouragements et la participation effective de l'État aux œuvres d'assistance et de prévoyance sociales, la nécessité de développer un enseignement professionnel encore rudimentaire sont autant de causes autrefois presque négligeables, aujourd'hui de plus en plus importantes de l'accroissement des charges publiques. Pour faire face à ces dépenses nouvelles de nouveaux impôts seront nécessaires : beaucoup ont dû être créés en même temps que le taux de ceux

qui existaient déjà était, en beaucoup de cas, élevé de façon sensible. Mais un accroissement trop brusque des charges fiscales provoque le mécontentement de l'opinion publique. Aussi les assemblées parlementaires répugnent-elles parfois à créer toutes les ressources nécessitées par les obligations nouvelles de l'État, obligations trop généreusement conservées et dont la plupart du temps les conséquences financières n'ont pas été sérieusement appréciées. Il est cependant nécessaire d'obtenir l'équilibre budgétaire à défaut duquel apparaîtra le déficit, c'est-à-dire l'emprunt, presque aussi impopulaire que l'impôt. La tentation sera grande alors de recourir à ces expédients dont l'existence des services spéciaux de trésorerie rend l'emploi si facile et la justification si naturelle.

Pour peu que certaines dépenses sortent du cadre habituel de celles qu'un État engage chaque année, pour peu d'autre part que l'on puisse espérer dans un avenir plus ou moins lointain des recettes également exceptionnelles et dont l'incertitude même permettra une évaluation très optimiste, — recettes à venir et dépenses immédiates, s'il y a entre elles un lieu de corrélation plus ou moins étroit, seront groupées dans un compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor ; le budget se trouvera allégé de sommes parfois considérables : l'équilibre budgétaire sera obtenu. Sans doute l'emploi d'un pareil procédé ne pourra que favoriser l'accroissement de la dette

publique puisque dans la plupart des cas on devra solder le compte grâce à un emprunt mais pour le présent tout au moins on aura évité le déficit. Ou bien si l'on a dû, comme la pratique s'en établit de plus en plus, recourir à un emprunt dès le début pour obtenir immédiatement les sommes nécessaires, la création d'un compte spécial mettant en évidence les recettes plus ou moins aléatoires sur lesquelles on compte pour l'amortir permettra dès lors de justifier l'emprunt effectué et de le représenter comme temporaire.

De la sorte, au moment même où l'unité budgétaire semblait sur le point d'être atteinte, nous assistons sinon à un arrêt, du moins à un ralentissement sensible des progrès de la politique d'incorporation. Cela est dû, nous venons de le voir, non à une évolution des idées relativement au principe d'unité, mais à une modification des circonstances matérielles, de la situation financière du pays. Le désir de ne pas provoquer un accroissement trop brusque des charges fiscales ou de la dette publique conduit les gouvernants à faire appel au Trésor pour combler le déficit, à masquer l'emprunt où à laisser espérer son remboursement prochain.

Tandis que dans la période précédente on pouvait considérer les services spéciaux constituant des comptes d'emprunt ou d'avances comme des applications d'une conception théorique discutable, il n'est pas douteux qu'ils ne constituent à l'époque actuelle un

expédient provisoire destiné à dissimuler pour un moment aux contribuables l'importance des charges qui grèvent les finances publiques.

Du reste certaines dépenses et certaines recettes se prêtent particulièrement à cet isolement dans des comptes extra-budgétaires : ce sont celles qui résultent d'une guerre « heureuse ». Les frais devant en être imputés sur le produit de l'indemnité payée par le pays vaincu, on pourra prétendre légitime de les grouper dans un compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor, un emprunt étant émis pour subvenir provisoirement aux frais engagés. Il en a été ainsi en 1900 au moment de *l'expédition de Chine* entreprise par la France de concert avec d'autres puissances pour réprimer l'insurrection des Boxers. Le budget de 1900 avait déjà supporté une fraction considérable des frais engagés mais le gouvernement, ayant de la peine à équilibrer le budget de 1901 proposa d'imputer les dépenses de guerre sur l'indemnité que la Chine aurait à payer. On proposa donc aux Chambres d'autoriser l'ouverture d'un compte relatif à l'expédition de Chine, à une époque où d'ailleurs on ne pouvait savoir quelle serait l'indemnité de guerre obtenue. Le ministre des Finances, M. Caillaux (1), insistait sur la perturbation

1. Exposé des motifs du projet de loi déposé le 21 décembre 1900. *Journal officiel*, 1901. S. E. Doc. parl. Chambre des députés, p. 233.

qu'apporterait l'application de la règle ordinaire à ces recettes et à ces dépenses imprévues : les budgets de 1900 et de 1901 seraient appelés à supporter toutes les dépenses alors que les exercices futurs bénéficieraient peut-être sans charge aucune des recettes destinées à indemniser le Trésor. Il ne s'agissait nullement ici d'un service de dépenses permanentes que le gouvernement serait maître de modifier ou d'étendre, comme dans l'hypothèse des budgets extraordinaires, mais d'opérations militaires limitées par la durée même de l'action entreprise en Chine, ne permettant aucune confusion dangereuse entre les dépenses extraordinaires et les dépenses ordinaires.

La commission parlementaire nommée pour étudier ce projet (1) tout en reconnaissant la valeur des raisons invoquées par le ministre se refusa à accepter la création d'un service spécial qu'elle jugeait inutile. Elle préconisait un autre système, de nature, disait son rapporteur, à pallier les inconvénients d'une trop stricte application de la règle d'unité tout en évitant le morcellement budgétaire. Elle proposait simplement que lors du règlement des exercices 1900 et suivants il fût prélevé au titre de chaque exercice sur l'indemnité servie par la Chine une

1. Rapport de M. Guillain du 3 juin 1901. *Journal officiel*, 1901. S. O. Doc. parlementaires. Ch. des députés, p. 446.

somme égale au montant des dé penses acquittées pendant ces différentes années et imputée sur les crédits votés au titre de l'expédition de Chine.

Mais quelques mois plus tard, à la fin de 1901, l'indemnité de guerre due par la Chine ayant été définitivement fixée (1), le ministre des Finances proposa une seconde fois à la Chambre la création d'un compte spécial. Il apportait il est vrai quelques tempéraments au projet primitif : il demandait particulièrement l'autorisation d'émettre un emprunt en rentes amortissables destiné à subvenir provisoirement aux dépenses, l'indemnité ne devant être payée qu'en trente-neuf annuités, qui seraient dès lors consacrées à l'amortissement des titres émis. Ce système aurait l'avantage de rendre aux services de trésorerie l'élasticité qui lui faisait défaut depuis qu'ils avaient fait l'avance sans contre-partie des sommes consacrées aux dépenses de l'expédition et que les ressources budgétaires ne permettaient pas de payer. Ce nouvel argument d'une incontestable valeur semble avoir entraîné le vote de la Chambre. L'utilité évidente d'un emprunt amortissable destiné à répartir cette dépense imprévue sur plusieurs exercices n'entraînait nullement la création d'un compte spécial qui devait favoriser comme toujours l'exagération des charges

1. Exposé des motifs d'un projet de loi portant création d'un nouveau compte spécial et déposé le 29 octobre 1901 par M. Caillaux. *Journal officiel*, 1901. Doc. parl. Chambre des députés, p. 35.

de la dette publique. Quoi qu'il en soit, la loi du 6 décembre 1901 autorisait le ministre des Finances à prélever sur une dotation de 265 millions constituée à cet effet des sommes égales au montant des paiements de toute nature occasionnés par les événements de Chine et effectués au titre des exercices 1900 et suivants, y compris le paiement des créances qui ne se révéleraient que postérieurement à leur clôture. Ces prélèvements devaient être inscrits en recettes aux budgets des exercices 1900 et suivants (ressources exceptionnelles). En exécution de la loi du 6 décembre 1901 la décision ministérielle du 19 décembre 1901 créa parmi les services spéciaux du Trésor le compte : « *Produit de l'émission de rentes* 3 °/₀ 1901 » portant à son crédit le montant de l'émission et à son débit les prélèvements effectués par l'agent comptable des virements pour doter les budgets des exercices 1900 et suivants de sommes égales aux dépenses concernant l'expédition de Chine.

A la fin de 1905 les dépenses d'entretien de nos troupes en Chine ayant pris un caractère permanent qui ne justifiait plus leur isolement des dépenses générales la suppression du compte fut décidée. Le gouvernement proposa d'inscrire les frais restant encore à solder aux dépenses du budget ordinaire et l'indemnité due par la Chine au titre des recettes. Les annuités versées n'étaient d'ailleurs plus consacrées à l'amortissement depuis 1903. La loi du 17 avril

1906, article 21, a adopté les propositions du gouvernement et supprimé le compte spécial.

Cette opération s'est soldée par une augmentation de la dette publique (1). L'indemnité versée par la Chine n'avait pas été effective à l'amortissement de l'emprunt de 1903 à 1905. Mais de plus, comme le faisait remarquer M. Baudin, rapporteur général du budget de 1906, l'emprunt effectué l'avait été dans un but bien défini : il eût été rationnel puisque les dépenses du corps d'occupation avaient été incorporées aux dépenses budgétaires ainsi que les annuités versées par la Chine, de faire servir le reliquat de l'emprunt non employé à l'amortissement d'une partie de notre dette. Il n'en fut pas décidé ainsi et le solde créditeur du compte se montant à 24.680.000 fr. fut affecté aux dépenses générales du budget de 1906 (2).

L'effet pratique du compte envisagé avait donc été de permettre un emprunt destiné à couvrir les déficits des exercices 1900 à 1906 inclus. Il eût été préférable de solder par des emprunts avoués les déficits des budgets au fur et à mesure de leur apparition que d'employer un procédé détourné laissant le contrôle parlementaire dans l'incertitude, parti-

1. Cf. article de M. Jèze. « La règle de non affectation des recettes publiques ». *Revue de science et de législation financières*, 1909, p. 401.

2. Cf. Exposé des motifs du projet de budget de 1906 présenté par M. Merlou, ministre des Finances.

culièrement en ce qui concerne la quotité de l'emprunt à émettre. Les opérations d'une guerre encore en cours nécessitent des dépenses dont la détermination est incertaine et facilite singulièrement les exagérations invérifiables (1): en présence d'un déficit constaté on n'emprunte du moins que les sommes exactement nécessaires. Il ne reste aucun reliquat que l'on soit tenté d'appliquer au budget suivant, lequel revisé de très près, grâce à des suppressions de dépenses inutiles pourrait peut-être atteindre l'équilibre sans augmentation de la dette.

Si la liquidation des dépenses de guerre fournit un prétexte commode à l'ouverture de comptes spéciaux, la préparation à la guerre offre, elle aussi, de nombreuses occasions d'enrichir la liste déjà trop longue de ces budgets extraordinaires habilement dissimulés parmi les services spéciaux du Trésor.

Nous avons vu dans le précédent chapitre que le

1. Le cas s'était présenté déjà à propos de l'expédition de Madagascar. La loi du 7 décembre 1894, article 2, créait parmi les services spéciaux du Trésor le compte: « Dépenses de l'expédition de Madagascar » au crédit duquel était inscrit le produit d'émission d'obligations à long terme (décision ministérielle du 5 février 1895), pour une somme qui atteignit 92.395.000 francs. Le compte était débité des dépenses faites.

Clos le 31 décembre 1896 en vertu de la loi du 25 avril 1896 le compte se soldait par un excédent de recettes de 8.084.359 francs qui fut affecté aux dépenses générales de l'exercice suivant.

produit de la vente de divers immeubles ou terrains militaires était affecté à divers travaux et que cette spécialisation était obtenue au moyen de comptes ouverts parmi les services du Trésor : rien de moins critiquable lorsque les dépenses ne sont engagées qu'après le recouvrement des recettes, lorsque ces opérations sont soumises à la prudente comptabilité des fonds de concours. Il n'en est pas de même si les dépenses résultant de l'exécution de tout un programme militaire sont gagées sur des recettes de ce genre mais dont la réalisation n'est pas encore effectuée. Ce fut le cas en 1898 lorsque fut ouvert le compte : « *Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires* ».

Le renouvellement de l'artillerie de campagne et la construction de nouveaux ouvrages fortifiés autour de Paris nécessitaient l'engagement immédiat de dépenses importantes. Mais d'autre part le département de la Guerre, après de longs pourparlers, consentait enfin à la destruction des fortifications qui constituaient l'enceinte de la ville de Paris et qui étaient jugées depuis longtemps inutiles. Il sembla naturel de joindre ces deux opérations, de les compenser l'une par l'autre en demandant à la vente des terrains militaires les fonds nécessaires à la réalisation du double programme entrepris. Le véritable but était en réalité d'obtenir un équilibre budgétaire apparent en écartant du budget les dépenses

de réfection du matériel d'armement et de reconstruction d'ouvrages fortifiés. Cette pratique était d'autant plus injustifiée que de telles dépenses n'ont rien d'anormal à l'époque actuelle : elles sont susceptibles de se renouveler à échéances périodiques et n'ont aucun caractère exceptionnel (1). Ce n'est donc pas à un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt ou toute autre ressource exceptionnelle, c'est au budget ordinaire alimenté par l'impôt de les supporter. On n'osa en 1898 recourir au seul procédé véritablement sincère et rationnel.

Le budget était il est vrai déjà surchargé par la récente incorporation des dépenses exceptionnelles de la Marine. Il était donc difficile d'augmenter encore les impôts et l'on ne résista pas à la tentation d'employer l'expédient ordinairement usité. Le rapporteur de la commission du budget ne cachait pas d'ailleurs que la proposition du gouvernement ne lui semblait pas présenter toutes les garanties de précision désirables tant au point de vue des dépenses qu'au point de vue des recettes :

« ... A l'heure actuelle le service du génie ne peut encore fournir qu'une vague approximation de la dépense afférente à chacune des diverses catégories d'ouvrages... D'autre part les conditions dans les-

1. Cf. projet de budget pour 1892 présenté par M. Rouvier. *Journal officiel*, 1891. Documents, Chambre, p. 397.

quelles pourront être aliénés les terrains à remettre aux domaines sont loin d'être suffisamment déterminées (1). » Pourtant cet inconvénient ne l'empêchait pas de se déclarer partisan de l'ouverture d'un compte spécial : on pouvait, disait-il, être assuré que la ressource dépasserait notablement la dépense quel que fût le résulat effectif de l'opération. Et de plus, si la création du service spécial permettait au gouvernement d'engager hors budget des dépenses importantes le Parlement resterait toujours maître d'en limiter le montant puisque aucun crédit ne devait être ouvert au titre du compte spécial sans son autorisation. En se prononçant sur ce crédit les Chambres seraient à même d'en proportionner l'importance aux recettes sur lesquelles elles étaient assurées de pouvoir compter. Enfin la création du service spécial n'était la cause d'aucune surcharge nouvelle pour la trésorerie dont les disponibilités n'étaient pas diminuées. Le ministre des Finances devait être autorisé à demander à l'émission d'obligations à court terme le moyen de pourvoir aux dépenses en attendant la réalisation de recettes qui fatalement devaient

1. Rapport de la commission du budget présenté le 24 janvier 1898 par M. Camille Krantz. *Journal officiel*, 1898. Documents, Chambre des députés, p. 591.

2. Le déclassement de l'enceinte fortifiée de la ville de Paris n'était même pas prononcé à cette époque. Aucune évaluation sérieuse de la valeur des terrains éventuellement à vendre n'avait encore été faite.

s'échelonner sur une période assez longue. En matière d'aliénations immobilières on risque en effet, en procédant trop rapidement, de déprécier les terrains vendus et de provoquer une crise dont le contre-coup n'aurait pas lésé que le Trésor. Ces obligations à court terme seraient remboursables dans un délai de six ans et émises dans la limite des crédits ouverts ou à ouvrir chaque année. Leurs échéances devaient être combinées avec les époques de versement des diverses fractions du produit des immeubles aliénés. « En aucun cas les obligations dont il s'agit, ajoutait le rapporteur, ne pèseront sur nos budgets. Elles ne leur apporteront même pas de charges d'intérêts : ces charges en effet seront portées en dépenses au compte spécial et il y sera pourvu à l'aide de ses propres disponibilités. L'opération proposée n'a donc rien de commun avec un emprunt (1). »

Couvrir le déficit en évitant à la fois et l'impôt et l'emprunt tel devait être le résultat obtenu par la création du compte spécial. Ce tableau séduisant entraîna le vote des Chambres et le 17 février 1898 fut promulguée la loi reproduisant toutes les dispositions du projet du gouvernement et de la Commission (2) :

1. Rapport de la commission du budget. *Journal officiel*, *loc. cit.*, p. 592.

2. Loi du 17 février 1898, portant ouverture d'un compte spécial intitulé : « Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires ».

Article premier. — Le ministre des Finances est autorisé à ouvrir

elles n'avaient donné lieu d'ailleurs à aucun débat.

La décision ministérielle du 28 juin 1898 a fixé le mode de comptabilité applicable au compte « Per-

parmi les services spéciaux du Trésor un compte intitulé : « Perfectionnement..., etc... »

Art. 2. — Seront portés en recettes à ce compte et jusqu'à ce qu'il en ait été autrement décidé par la loi :

Les produits d'aliénation d'immeubles militaires désaffectés ou de fortifications déclassés à partir de la promulgation de la présente loi et spécialement le produit des aliénations des terrains provenant du déclassement des fronts ouest et nord de l'enceinte de Paris.

Y seront imputés en dépenses :

A une première section les dépenses de perfectionnement du matériel d'armement;

A une seconde section les dépenses nécessitées par la réinstallation des services et par les frais de construction de la nouvelle enceinte de Paris;

A une troisième section les intérêts des obligations émises en exécution de l'article 3 ci-après.

Art. 3. — Pour subvenir provisoirement aux dépenses le ministre des Finances est autorisé à émettre ou à négocier, dans la limite des crédits ouverts en exécution de l'article 4 ci-après et de l'insuffisance temporaire des ressources inscrites au crédit du compte, des obligations du Trésor à court terme.

Art. 4. — Des crédits seront ouverts chaque année par la loi au titre du compte spécial « Perfectionnement.., etc. » Des crédits ou portions de crédits restés disponibles en fin d'année pourront être reportés par décret à l'année suivante.

Art. 5. — Un tableau détaillé des opérations relatives au compte spécial effectuées du 1er janvier au 31 décembre de chaque année sera inséré dans le compte général de l'administration des finances.

Art. 6. — Les conditions du déclassement et de l'aliénation des fronts ouest et nord de l'enceinte de Paris seront déterminées par une loi.

fectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires ». A son crédit figurent les fonds résultant des aliénations escomptées, à son débit les dépenses qui sont la conséquence du programme entrepris. Mais de plus et par la même décision deux autres comptes sont ouverts pour suivre d'une part la réalisation de l'emprunt autorisé par la loi (art. 3) et d'autre part le remboursement des obligations émises grâce aux prélèvements effectués sur le produit des aliénations d'immeubles. Ce sont les comptes « *Produit de l'émission d'obligations à court terme* (*L.* 17 *février* 1898) » et « *Trésor public s/c d'obligations à court terme* (*L.* 17 *février* 1898) » (1), comptes de développement figurant comme le précédent dans les écritures centrales de l'administration des finances parmi les services spéciaux et permettant un contrôle plus sérieux de l'affectation des dépenses (2).

Malgré ces garanties le compte spécial ne devait pas échapper aux inconvénients habituels de ces sortes de budgets.

1. Au crédit du premier figure le produit des obligations négociées et à son débit le montant des sommes affectées à leur remboursement par prélèvement sur les ressources dont le détail figure à l'actif du compte « Perfectionnement du matériel et réinstallation de services militaires ». Grâce à des mentions exactement inverses le second compte joue contradictoirement avec le précédent d'après les principes de la comptabilité en partie double.

2. Le second figure dans la seconde section des services spéciaux. Ce n'est qu'un compte de valeur.

Le premier était de prêter à l'exagération des dépenses dites exceptionnelles, à une prodigalité trop grande, dans l'emploi de ressources que l'on croit toujours inépuisables parce qu'elles sont indéfinies. Le programme de renouvellement du matériel avait été, il faut le croire, singulièrement élargi en cours d'exécution puisque les dépenses faites ou engagées au 1er juin 1900, deux ans environ après le début des opérations, s'élevaient à 196.500.000 francs (1). Or les évaluations de recettes à la même époque ne se montaient qu'à 179 millions (2) sur lesquels une part infime était alors réalisée. D'ailleurs l'écart déjà notable entre les dépenses et les recettes devait encore augmenter car on n'avait encore pourvu à cette époque qu'à des travaux et à des acquisitions pour perfectionnement de l'armement sans avoir entamé les travaux de déplacement de l'enceinte de Paris grâce auxquels seulement pourraient être réalisées les aliénations productives de ressources (3).

1. Cf. Rapport général de la commission du budget sur le projet de loi de finances de 1901, par M. Guillain. *Journal officiel*, 1900. Doc. parl. Chambre, p. 1875.

2. Ce chiffre était inférieur à l'estimation que l'on avait donnée en 1898 et qui était de 190 millions. Mais il était encore exagéré au dire de la Commission des finances du Sénat qui ne le fixait qu'à 160 millions. Cf. Rapport de M. Prevet du 11 avril 1900. Sénat. Doc. parl., 1900, p. 632.

3. Le total des dépenses devait, d'après les évaluations de la Commission des finances du Sénat, atteindre 340 millions au lieu de la dé-

Un second inconvénient aussi grave était de permettre la confusion entre les dépenses du compte spécial et d'autres dépenses qui normalement devaient être imputées sur les crédits figurant au budget ordinaire, de favoriser ainsi l'emploi d'un emprunt émis dans un but spécial et déterminé au payement des dépenses courantes de l'Etat.

Deux rapports présentés l'un par M. Pelletan au nom de la Commission du budget de la Chambre des députés (1), l'autre par M. Prevet au nom de la Commission des finances du Sénat (2), ont mis en pleine lumière cet abus si caractéristique des comptes spéciaux quel que soit leur nom. Les services administratifs trouvaient évidemment dans la répartition des dépenses d'ateliers, de main-d'œuvre, d'achats de matières, de frais généraux une trop grande facilité pour rejeter sur le compte spécial des dépenses qui devaient être imputées sur les dotations du budget général.

C'est ainsi par exemple que les mêmes établissements d'artillerie faisaient en même temps des tra-

pense de 200 millions que laissaient prévoir les gouvernements de 1897 et 1898. *Journal officiel*, 1900. Doc. parl. Sénat, p. 632.

1. Rapport présenté le 6 avril 1900 au nom de la Commission du budget, par M. Pelletan. *Journal officiel*, 1900. Doc. parl. Ch. des députés, p. 797.

2. Rapport présenté le 11 avril 1900 au nom de la Commission des finances, par M. Prevet. *Journal officiel*, 1900. Doc. parl. Sénat, p. 631.

vaux courants payés à la première section du budget de la Guerre, des travaux d'armement nouveaux (canons de forteresse et fusils) inscrits à la seconde section, et enfin des travaux de création de nouveaux canons de campagne, portés au compte spécial. « Il fallait donc répartir non seulement les dépenses particulières à chacune de ces classes de travaux en matières et main-d'œuvre, mais encore leurs frais généraux qui sont indivis entre trois comptes distincts. Qui ne voit combien il est aisé dans ces conditions de rejeter sur le compte spécial, soustrait aux règles financières habituelles, une partie des dépenses qui devraient revenir au budget normal (1) ? » Cela était d'autant plus vrai que la distinction des chapitres n'existant pas dans le compte envisagé les garanties que l'on rencontre encore dans les budgets extraordinaires n'existaient pas ici.

L'existence du service spécial « Perfectionnement du matériel militaire... » laissait donc à l'arbitraire des facilités dangereuses dans la ventilation des dépenses (2).

Le compte spécial était sorti des conditions qui avaient été considérées par ceux qui l'avaient établi comme essentielles à son maintien : les dépenses

1. Rapport de la Commission du budget.

2. La Commission des finances signalait qu'une dépense de 3.400.000 francs relative à la fabrication des cartouches avait été imputée en 1898 sur les crédits du compte spécial.

avaient été considérablement accrues par suite de l'extension donnée au programme primitif des travaux, et de l'intrusion de dépenses ordinaires dans le compte, les recettes se trouvaient fort inférieures aux évaluations faites et l'on ne pouvait prévoir l'époque de leur réalisation intégrale (1).

Le gouvernement comprenant enfin le danger que présenterait dans ces conditions le maintien du service spécial qui nous occupe proposa d'arrêter le compte à la date du 31 décembre 1900, sauf en ce qui concerne les dépenses nécessitées par la réinstallation des services et par les frais de reconstruction de la nouvelle enceinte de Paris. Les crédits votés jusqu'alors pour subvenir aux dépenses de perfectionnement de l'armement et au service des intérêts des obligations émises devaient être inscrits à un chapitre spécial de la deuxième section du budget du ministère de la Guerre pour les premiers, et à un chapitre du budget du ministère des Finances pour les seconds.

La loi du 30 décembre 1900 portant fixation de douzièmes provisoires pour le mois de janvier 1901 sanctionne tacitement ces dispositions. La reconstitution de la nouvelle enceinte fortifiée de Paris n'ayant pas encore été commencée, aucune dépense nouvelle n'a été inscrite au compte « Perfectionnement du

1. Au 1er janvier 1910 le total des recettes réalisées par aliénation d'immeubles militaires se montait à 6.196.224 francs !

matériel d'armement et réinstallation de services militaires » depuis cette date. Le solde débiteur de 197.500.000 francs a été légèrement diminué grâce à la réalisation de certaines ressources provenant de l'aliénation de divers immeubles. Il était, au 1er janvier 1910, de 191.423.775 francs, déficit dont l'atténuation sera lente et qui ne pourra vraisemblablement être effacé complètement que grâce à la consolidation d'une partie de l'emprunt en obligations à court terme. Ici encore cet accroissement des charges de la dette publique se sera produit de façon presque insensible grâce à la dissimulation du caractère véritable de l'opération déviée de son but primitif et avoué, aboutissant comme nous venons de le voir à la reconstitution du budget extraordinaire de la guerre.

Et cependant, au moment même où les Chambres et le gouvernement se préoccupaient de mettre un terme à ces abus, une proposition provenant de l'initiative parlementaire tendait à faire apparaître un nouveau compte extra-budgétaire. Du moins avait-il sur le précédent un avantage, celui-ci de faire ouvertement appel à l'emprunt. Au moment de la discussion à la Chambre des députés du programme de constructions navales, au cours de la séance du 30 juin 1900, on proposa de demander les 500 ou 600 millions nécessaires à l'émission d'obligations du Trésor: le montant de l'émission aurait été porté au débit

d'un compte spécial lequel par la suite aurait été crédité, au fur et à mesure de leur vote, des sommes votées par le Parlement au cours de chaque exercice et au titre des constructions navales. Le principal avantage de ce système aurait été de ménager les disponibilités du Trésor qui auraient été très compromises si les règles habituelles étaient appliquées : le programme naval devait en effet comporter tout un ensemble de dépenses s'échelonnant de façon différente suivant les périodes d'exécution. Pendant la première année on devait dépenser peu, les années suivantes la dépense devait aller en augmentant, s'abaisser de nouveau dans les derniers temps. Les crédits alloués chaque année n'auraient donc pas correspondu aux dépenses engagées : il aurait fallu en cours d'exercice voter des crédits additionnels rompant l'équilibre budgétaire et dont la création aurait eu pour effet de diminuer l'élasticité du service de trésorerie. En outre les crédits affectés au paiement des dépenses de constructions navales sont soumis à la règle de la spécialité par exercice. Si, par suite de circonstances diverses ayant amené un retard dans l'exécution du programme, on n'avait pu en employer qu'une partie, le reste serait tombé en annulation et n'aurait pas profité à la marine. Grâce au compte spécial cet inconvénient serait évité.

Le ministre des Finances, M. Caillaux, reconnut la justesse de ces arguments en tant qu'ils constituaient

une critique des règles budgétaires normales en ce cas particulier difficilement applicables (1). Mais il niait en même temps que la création d'un nouveau service spécial fût le remède nécessaire à cet état de choses. Deux mesures très simples amenaient au même résultat : en échelonnant à des dates convenables les échéances des paiements et en demandant au Parlement le report des crédits d'année en année on éviterait les deux inconvénients signalés précédemment tout en faisant l'économie d'un compte d'emprunt, dont le but véritable était de lier le Parlement et de diminuer son droit de contrôle. Sans doute celui-ci continuerait à voter chaque année les crédits au titre du compte spécial mais l'expérience du compte « Perfectionnement du matériel d'armement... » montrait ce que valait ce droit. Fatalement ce compte devait engendrer le déficit et conduire à un emprunt déguisé : des dépenses ordinaires y seraient inscrites et celles qui doivent légalement y figurer seraient augmentées dans de fortes proportions à la suite d'une extension du programme ; à l'exagération des dépenses correspondrait une diminution des recettes, car le jour où les constructions seraient achevées on verrait se produire des demandes pour que les annuités destinées au remboursement de l'emprunt soient em-

1. Séance du 30 juin 1900. *Journal officiel*, 1900. Débats parlementaires. Chambre des députés, page 1710.

ployées à un autre objet (1). Devant l'opposition formelle du ministre des Finances la proposition fut retirée par son auteur.

Durant quelques années, la politique d'unité semblait bien près de son triomphe définitif sur les budgets occultes (2).

L'année 1907 marque à cet égard un mouvement de recul d'autant plus accentué que c'est cette fois le gouvernement lui-même qui propose l'ouverture de nouveaux comptes parmi les services spéciaux de trésorerie. La hardiesse avec laquelle il s'engagea dans cette voie nouvelle ne lui valut pas toujours l'approbation du Parlement, et particulièrement du Sénat qui se refusa à voter cette année-là un projet de loi déjà adopté par la Chambre et portant création d'un

1. M. Caillaux ajoutait que dans ce cas particulier la création d'un compte spécial pour les dépenses du programme naval aurait des conséquences fâcheuses pour la défense nationale. Les commandes en effet seraient faites immédiatement, le ministre de la Marine étant sûr que le Parlement, lié moralement par l'existence du compte spécial, ne réduirait pas plus tard les dépenses du programme naval. Les constructeurs mettraient donc en chantier le plus d'unités possible. Mais qu'une guerre arrive et l'on se trouverait en un moment de crise où toutes les ressources financières du pays devraient être disponibles, en présence d'un capital considérable engagé dans des constructions dont aucune ne serait terminée et utilisable.

2. Si l'on excepte la création de deux comptes d'avance sans grande importance, les comptes *Avances pour la construction du chemin de fer du Soudan* et *Avances au gouvernement crétois* créés respectivement par les lois du 4 mars et du 6 avril 1902.

service spécial relatif aux primes à la marine marchande (1).

Une tentative plus heureuse devait réussir l'année suivante avec l'ouverture d'un compte nouveau classé également parmi les services spéciaux du Trésor. Sa création était encore demandée par le gouvernement, par le même ministre des Finances pourtant hostile à l'ouverture de comptes spéciaux et qui maintes fois déjà avait eu occasion de s'affirmer partisan de l'unité budgétaire et de défendre son maintien. Mais la situation financière était mauvaise et l'on pouvait prévoir pour 1909 un accroissement de dépenses permettant de justifier à certains égards l'emploi d'un procédé indéfendable au point de vue théorique (2).

1. Cf. Projet de budget pour 1908, art. 40 et 41 (*Journal officiel*, 1907, S. O. Doc. parl. Chambre des députés, p. 363 et 389). La Chambre adopta ces dispositions malgré l'opposition de quelques-uns de ses membres et notamment de M. J. Siegfried (*Journal officiel*, 1907. S. O. Débats parl. Chambre des députés, p. 2900) sur un rapport favorable de M. Mougeot (*Journal officiel*, Doc. Parl. Chambre, p. 1076 et 1099).

Mais le Sénat repoussa ces articles de la loi de finances (*Journal officiel*, 1907. S. E. Débats, Sénat, p. 1472) conformément aux conclusions du rapporteur de la Commission des finances, M. Poincaré.

2. M. Caillaux dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1909 faisait ressortir l'importance de cet accroissement des charges publiques : « ...Si l'on arrive aux charges que les lois sociales imposent au pays on constate une augmentation de dépenses de 8 millions. Déjà en 1908 les dépenses de cette nature atteignaient le chiffre de

Au moment même où la charge provenant des dépenses militaires et de l'application des lois sociales subissait un accroissement sensible, la loi du 18 décembre 1904 (article 41), venait accorder à certains comptables de deniers publics la faculté de remplacer leur cautionnement en numéraire par une autre garantie : la caution solidaire d'associations de secours mutuels. Beaucoup ayant profité du bénéfice qui leur était accordé il fallut se préoccuper de rembourser un assez grand nombre de titulaires de cautionnement. La dépense qui devait en résulter ne figura pas en totalité au budget de 1909. L'article 41 de la loi du 26 décembre 1908 qui invitait le ministre des Finances à opérer ces remboursements stipulait en même temps qu'il y serait pourvu au moyen de l'émission, jusqu'à due concurrence d'obligations à court terme d'échéance inférieure à six ans. La décision ministérielle du 28 juin 1909 prise en exécution de ladite loi fixe le mode de comptabilité à suivre pour retracer dans les écritures du Trésor les opérations

58 millions alors qu'en 1900 la part correspondante de l'assistance et de la prévoyance dans le budget ne dépassait pas 14 millions. Mise en application depuis 1907 la loi d'assistance est venue alourdir nos budgets qui ont dû supporter en quelques exercices une augmentation de 37 millions et demi. L'augmentation des charges qu'occasionnent les lois sociales est peu de chose à côté de celles qui résultent des nécessités de la défense nationale. Le budget de la Guerre est accru de 18 millions et celui de la Marine de 13 millions. » (*Journal officiel*, 1908. Doc. parl. Chambre des députés, p. 361.)

relatives à l'émission et au remboursement de ces obligations. Elle prescrit l'ouverture parmi les services spéciaux du Trésor d'un compte « *Produit de l'émission d'obligations à court terme* (*Loi du* 26 *déc.* 1908 *art.* 41)» au crédit duquel le caissier-payeur central inscrira le produit des obligations négociées au fur et à mesure des versements effectués. A son débit l'agent comptable des virements de comptes fera apparaître ultérieurement le montant total des obligations remboursées grâce aux crédits qui devront être inscrits à cet effet dans les lois de finances. Grâce à l'intervention de ce compte le total des dépenses occasionnées par l'application de la loi du 18 décembre 1908 n'a pas été supporté par le seul exercice 1909 déjà surchargé mais s'est trouvé réparti sur plusieurs années.

Le solde de ce compte au 1er janvier 1910 était naturellement créditeur comme dans tous les comptes d'emprunt : il se montait à la somme de 35 millions égale au montant de l'émission, aucun remboursement n'ayant encore été opéré à cette date.

Mentionnons enfin d'autres comptes dont la médiocre importance servirait à la rigueur de justification et qui sont tous des comptes d'avances :

1° Il s'agit en premier lieu du service spécial relatif au *prêt de* 1 *million consenti par le Gouvernement français à la Crète* et autorisé par la loi du 6 avril 1902.

Cette somme, productive d'intérêts à 3 °/₀ à partir du paiement définitif sera remboursée au moyen d'annuités égales s'élevant, en capital et intérêts, à 50.000 francs. La part de ces annuités représentant le capital amorti sera portée au crédit du compte spécial et le surplus sera inscrit parmi les recettes budgétaires sous la rubrique « Recettes en atténuation des charges de la dette flottante ».

Aucun remboursement n'ayant été effectué il en résulte au 1er janvier 1910 un solde débiteur de 1 million de francs.

2° Nous rencontrons encore deux services spéciaux analogues et relatant les avances faites par l'État aux colonies de la Guadeloupe et de Mayotte pour réparer les dégâts résultant de tremblements de terre ou de cyclone, avances consenties en vertu des lois du 15 juillet 1897, article 2, et du 5 avril 1898, article 1er.

Ce sont les comptes :

« *Avance au buget local de la Guadeloupe* » se soldant au 1er janvier 1910 par un solde débiteur de 1 million de francs ;

« *Avance au budget local de Mayotte* » dont le solde débiteur à la même date était de 475.000 francs.

3° Un quatrième compte, ouvert en vertu de la loi du 4 mars 1902, centralisait à son crédit les fonds réunis pour la *construction du chemin de fer de Kayes au Niger*, et consistant en annuités versées par l'État et les colonies du Soudan et du Sénégal. Le Trésor

faisait l'avance de ces fonds et sa créance se montait de ce chef au 1er janvier 1910 à 16.588.924 francs. Mais la loi du 8 avril 1910, article 79, a affecté à la liquidation de ce solde une portion équivalente de l'excédent de recettes de l'exercice 1907. Cette opération doit être effectuée par les soins de l'agent comptable des virements. Le présent compte est donc actuellement soldé et ne paraîtra plus que pour ordre au compte général de 1910 (1).

Concluons qu'à part quelques comptes d'emprunts, les services spéciaux qui constituent des dérogations à la règle de l'unité budgétaire ne relatent que des opérations de peu d'importance ou de courte durée. Leur disparition semble imminente : leur influence sur les finances publiques est, dès à présent, infime.

1. Cf. pour tous détails complémentaires relativement à ces derniers services spéciaux, le *Compte des finances pour 1909*, p. 594 et 602.

CHAPITRE III

Les services spéciaux de trésorerie envisagés comme procédés d'adaptation de la règle d'unité budgétaire à la gestion financière des entreprises industrielles d'État.

Les exploitations industrielles d'Etat et l'autonomie financière. — I. Discussion théorique. — Inutilité des formes comptables ordinaires en ce qui concerne les exploitations. — Inconvénients qui en résultent et nécessité de donner un caractère plus commercial aux procédés mis en œuvre dans leur gestion financière : rôle des services spéciaux du Trésor. — II. Applications pratiques : le réseau des chemins de fer de l'Etat ; le service des postes, télégraphes et téléphones.

Les exploitations industrielles entreprises par l'Etat prennent une importance croissante dans le domaine économique. L'Etat moderne, déjà si envahissant vis-à-vis de l'industrie privée par ses mesures de réglementation et de contrôle, tend à le devenir au même degré par le développement de ses entreprises directes. Sa définition même tend à être modifiée par suite de l'extension de ces attributions nouvelles auxquelles il est impossible d'assigner théoriquement de domaine délimité.

Jusqu'où s'étend la compétence de l'administra-

tion publique dans l'organisation des services publics? Quels services a-t-elle le droit d'enlever à l'industrie privée ou de monopoliser à son profit ? Doit-elle exploiter en régie ou doit-elle associer à ses exploitations des initiatives privées par le système des concessions ?

« Autant de problèmes, déclare M. Haurion dans son *Précis de droit administratif* (1), pour lesquels il n'y a pas de solution théorique absolue parce que nous sommes en présence d'un équilibre constitutionnel de forces qui se régularisent d'une façon autonome par une conduite et une discipline purement pratiques. »

Mais il faut distinguer entre les exploitations entreprises par l'État. Si les monopoles fiscaux institués dans le seul intérêt du Trésor public sont contemporains des monarchies centralisées et rentrent dans un ensemble de mesures commandées par la politique mercantile, les entreprises où se marque le plus profondément l'intervention économique de l'État sont d'origine beaucoup plus récente et poursuivent un but tout autre. Conséquence très récente de l'évolution démocratique qui s'est accomplie dans la plupart des nations modernes, l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine économique a eu pour prétexte la nécessité d'assurer au public le fonction-

1. 6e éd., p. 41.

nement régulier et certain de services essentiels à la vie nationale et ceci sur tous les points du territoire même dans les régions où il est le moins rémunérateur. Cela est particulièrement frappant en ce qui concerne les services des postes et des chemins de fer. L'exploitation en régie a été certainement créée dans le but de « disposer les tarifs dans un intérêt général, de protéger le public contre des prix de monopole ou des tarifs différentiels altérant les lois de la concurrence (1) ».

Sans discuter l'utilité ni même l'opportunité de cette intervention de l'État, sans nous préoccuper de savoir si l'intérêt général n'eût pas été mieux servi par le simple contrôle des initiatives privées et si l'ingérence du pouvoir central n'exerce pas sur la production nationale une influence déprimante, acceptons-la comme un fait nécessaire. Demandons-nous seulement quels procédés nouveaux de gestion financière doivent être appliqués à l'égard des services industriels dont l'État a assumé la charge. Depuis quelques années, en effet, l'idée que des fonctions différentes de l'État appellent des organes différents et que ces organes différents ne sauraient être soumis à des règles uniformes, progresse de façon de plus en plus marquée dans l'opinion publi-

1. Bourguin. *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, p. 293.

que : elle influence profondément la doctrine et inspire la rédaction de nombreuses propositions de loi. S'il y a avantage d'une façon générale à accorder l'autonomie administrative aux services publics (1), si cette indépendance, quelquefois due à des raisons historiques, est le plus souvent commandée par la nature même des choses, en aucun cas ces avantages n'apparaissent comme plus appréciables ni cette indépendance comme plus nécessaire que lorsqu'il s'agit de services industriels soumis aux lois de la concurrence, incapables de triompher dans la lutte commerciale s'ils restaient enserrés dans le cadre rigide de la vie administrative.

Des propositions de lois ou d'amendements et même certaines dispositions de textes législatifs récents se sont inspirées de ces tendances nouvelles. Mais la solution du problème d'organisation administrative apparaît comme subordonnée à celle du problème financier. Certaines méthodes de direction et de travail ne pourront être mises en pratique que lorsqu'on aura modifié l'aménagement, et en certains cas la quotité même, des ressources pécuniaires employées par l'État dans les domaines nouveaux ouverts à son action. Alors seulement, par cette adaptation des règles budgétaires traditionnelles à des situations nouvelles, on arrivera à atténuer, sinon à

1. Cf. Michoud. *Théorie de la personnalité morale*, p. 335.

faire complètement disparaître les défectuosités constatées dans la gestion de l'État.

L'examen de cette question va nous conduire à envisager les services spéciaux de trésorerie sous un aspect nouveau. Des motifs très puissants semblent en commander le maintien dans ce cas particulier. Ils se résument tous dans la nécessité de donner un caractère plus commercial à la situation budgétaire annuelle des entreprises industrielles de l'État et de la distinguer de celle relative aux opérations qui résultent de l'exercice normal de ses attributions.

§ 1. — Discussion théorique.

Sans doute les principes auxquels sont actuellement soumis tous les services publics ont pour objet, sinon toujours pour résultat, de garantir le respect absolu des pouvoirs financiers du Parlement. La règle d'unité budgétaire soumet toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État à l'application de ces principes uniformes. Elle contribue à assurer un contrôle rigoureux en empêchant certaines recettes de s'égarer dans des budgets occultes pour échapper à la limite des exercices ou pour être affectées à des dépenses que le Parlement n'a pas autorisées. Mais cette règle, qui conditionne nous l'avons vu toutes les autres, a été élaborée à une époque où l'État ne se livrait à l'exploitation industrielle que sous forme de mono-

pole et dans un but fiscal. Elle n'est applicable qu'à des services où l'imprévu est l'exception et non à de vastes entreprises obligées de s'adapter aux exigences du milieu économique dans lequel elles développent leur action. Elle serait une gêne pour ceux qui les dirigent dans leur effort incessant, pour obtenir le prix de revient le plus bas et pour adapter l'offre à une demande capricieuse. On prétend il est vrai que cette diminution de l'initiative des services industriels est la contre-partie du contrôle juridictionnel et législatif exercé sur leur gestion, que ces lenteurs et ces entraves sont la rançon des garanties prises pour le bon emploi des fonds incorporés dans l'entreprise Il y a là, comme le fait remarquer M. Léon Alcindor dans un article récent de la *Revue de science et de législation financières* (1), une application abusive de notions qui restent exactes tant qu'il s'agit des fonctions administratives de l'État mais qui cessent de l'être lorsqu'il est question de ses fonctions économiques. En effet le contrôle, tel qu'il est organisé actuellement sur les finances publiques, se justifie par cette idée que l'État demande de l'argent aux contribuables et leur rend des services dont aucun signe ne permet de mesurer l'excellence, la sécurité et la justice échappant à la fois à toute évaluation en argent et à la loi de l'offre et de la demande : « Il est alors

1. Année 1910, p. 443.

indispensable que ceux qui paient l'impôt aient la certitude que l'argent est judicieusement dépensé. Le procédé qui offre le plus de garanties est l'élection de délégués qui vérifient l'emploi des deniers publics, empêchent de les gaspiller et contraignent l'administration à bien gérer les œuvres d'intérêt général (1). » Tels sont les principes applicables lorsqu'il s'agit de services administratifs : le Parlement est seul juge de l'opportunité des dépenses puisque les comptes de l'administration ne peuvent se justifier à la simple lecture. Lorsque la Déclaration des droits de l'homme dit que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement et d'en suivre l'emploi », ses termes ne sont applicables qu'aux services politiques de l'État. « Au contraire dès qu'on entre dans le domaine du commerce et de l'industrie on se trouve en présence d'un critérium certain de bonne gestion : la contre-partie (le prix de l'objet fabriqué ou du service rendu) exigée de la clientèle peut être confrontée avec ce qu'on a dépensé pour produire ou pour s'entremettre. La comparaison entre les bénéfices et les dépenses permet de savoir presque instantanément si l'affaire a été bien ou mal conduite. Point n'est besoin d'une assemblée parlementaire pour nous dire si le service

1. Léon Alcindor, *op. cit.*, p. 448.

des Postes par exemple, fonctionne bien ou mal : il suffit de se reporter d'une part aux comptes industriels que publierait cette administration, d'autre part aux statistiques qui indiquent le développement du nombre des correspondances. On sait ainsi de suite si le service a su adopter une bonne politique financière et s'il a été à la hauteur de sa mission d'intérêt général. »

Sans aller jusqu'à dire que le contrôle exercé sur la gestion financière des services publics par la Cour des comptes et le Parlement est inutile lorsqu'il s'agit de services industriels, concluons qu'il est en tout cas beaucoup moins nécessaire, qu'il exige des formalités moins nombreuses, un examen moins détaillé et partant plus rapide.

On n'a malheureusement pas tenu compte de ces considérations en ce qui concerne les exploitations d'État en France. Elles sont soumises dans toute leur rigueur aux règles de comptabilité applicables uniformément à tous les services. Enserrées étroitement dans des formes comptables qui n'ont pas été faites pour elle, au contrôle efficace, nos grandes industries d'État n'ont pas donné tous les résultats qu'il était permis d'escompter.

Imprécision des résultats financiers de l'exploitation, manque d'économie et d'esprit de suite dans sa gestion, parcimonie exagérée des crédits unis à sa dis-

position,telles sont les conséquences de l'incorporation dans le budget ordinaire des recettes et des dépenses des services industriels, rançon trop onéreuse d'un contrôle qui, nous venons de le voir, est sans portée. Il est à craindre que les règles qui président à la confection de nos budgets aient pour effet — en même temps qu'elles garantissent le contrôle et la clarté, résultats excellents — d'entraver d'autre part la vie économique du pays, de gêner l'essor des affaires, résultats désastreux.

1° Tout d'abord l'application rigoureuse de la règle d'unité aux exploitations industrielles aura pour conséquence l'inscription des bénéfices réalisés au budget général des recettes, et l'inscription des frais engagés au budget général des dépenses. C'est ainsi par exemple qu'en ce qui concerne les postes, télégraphes et téléphones, le produit des taxes postales, correspondances télégraphiques ou conversations téléphoniques figure actuellement au budget des recettes de l'État sous la rubrique « Produit de monopoles et exploitations industrielles de l'État », tandis que les dépenses de matériel, de personnel, les frais de loyer, de construction d'hôtel des postes, etc., figurent au budget général des dépenses (Ministère des Travaux publics ; 2° section : postes, télégraphes et téléphones), les dépenses nécessitées par le service des pensions de retraites aux agents de l'exploitation sont confondues avec celles que nécessite le service des pensions de

tous les fonctionnaires de l'État (Ministère des Finances, dette viagère, chapitre relatif aux pensions civiles). Enfin les frais de transport des correspondances postales et télégraphiques, effectuées gratuitement par les Compagnies de chemins de fer en considération de l'appui financier prêté par l'État, ne sont mentionnés nulle part.

Comment dès lors juger de la bonne ou de la mauvaise gestion de cette industrie, quand les éléments d'appréciation sont dispersés dans des documents différents ou privés de toute évaluation précise? Ce qu'un commerçant peut faire par la simple lecture de ses livres, qui lui donnent le solde définitif en dépenses ou en recettes des opérations de l'année, sera presque impossible à tous ceux qu'intéressent les résultats d'une exploitation d'État : il leur faudra se livrer à une récapitulation assez longue où les risques d'omissions sont nombreux, tenir compte d'éléments dont l'évaluation reste à faire et sera toujours imprécise.

2° Mais l'incorporation des recettes et des dépenses des exploitations industrielles au budget ordinaire a surtout pour effet de les soumettre aux principes de spécialité par exercice et d'universalité budgétaire, double conséquence aussi préjudiciable à leur gestion qu'elle peut être avantageuse pour celle des finances publiques en général.

Votés pour une année les crédits accordés pour

les frais d'exploitation des industries d'État tombent en annulation à l'expiration de l'exercice. Sans doute une somme à peu près égale sera consentie pour l'année suivante mais cette répartition uniforme des ressources entre les différents exercices est peu conforme aux conditions de la lutte économique, aux nécessités de la libre concurrence : à telle époque les crédits votés sont supérieurs aux besoins courants mais à telle autre ils sont insuffisants pour faire face aux dépenses que nécessite l'extension des moyens d'action de l'entreprise ou leur simple maintien. Dans le premier cas on a toujours tendance à dépenser intégralement les crédits accordés quitte à les employer à des dépenses d'une utilité contestable. Cette prodigalité s'explique dans l'intérêt même du service intéressé car si les ressources accordées n'étaient pas intégralement employées par le service bénéficiaire le ministre des Finances et les commissions financières en demanderaient la réduction pour l'année suivante.

Mais que des réformes coûteuses, achat ou construction d'immeubles, renouvellement de l'outillage, soient reconnus nécessaires et l'on se trouve réduit aux ressources d'un seul exercice. Devant leur notoire insuffisance on a tendance à en reculer l'accomplissement jusqu'au moment où leur ajournement mettra en question le fonctionnement quotidien du service. Alors on demandera de nouveaux crédits :

peut-être seront-ils largement accordés si le budget se solde par un excédent de recettes mais s'il est en déficit le ministre des Finances les refusera ou les réduira dans de larges proportions. L'exécution d'un programme rationnel deviendra impossible faute d'argent : on échelonnera sur plusieurs exercices l'exécution de travaux urgents, on se verra réduit à adapter l'ancien outillage aux besoins nouveaux au lieu de le renouveler entièrement, à remettre à neuf au lieu de reconstruire. Subordonnés aux facilités financières du moment les achats et les travaux seront faits au jour le jour sans plan d'ensemble et sans esprit de suite (1).

3° L'aménagement des crédits, si important qu'il soit, n'est pas le seul point de vue que l'on doive envisager. On doit aussi se préoccuper de leur chiffre lui-même qui doit être en rapport avec la productivité du service auquel ils doivent subvenir. Pour faire face à l'incessant accroissement des affaires il faut un

1. M. Pierre Baudin dans son livre : *Budget et déficit* fait ressortir les inconvénients de ce système en ce qui concerne l'exploitation des chemins de fer de l'État. « On a appliqué aux chemins de fer de l'État la règle de l'annalité budgétaire de sorte qu'ils sont obligés de ne dépenser chaque année que ce qui leur est octroyé pour une année de dépenses. Il en résulte l'impossibilité de faire d'importants travaux : réfection de voie, construction de gare, etc , dont le coût total dépasse le montant des revenus de l'année. Ce système a déjà eu pour effet de mettre l'exploitation en péril. Il est d'autant plus dangereux qu'il n'arrête pas le mouvement du trafic. Une compagnie ne refuse pas les marchandises. » (*Budget et déficit*, p. 189.)

nouvel outillage, un personnel plus nombreux. Si les recettes et les dépenses de l'entreprise sont confondues dans le cadre du budget général avec celles des services administratifs on aura tendance à considérer les bénéfices industriels comme des revenus fiscaux et les frais d'exploitation comme des dépenses de recouvrement d'impôts. On perdra de vue l'étroite relation qui existe entre la productivité du service et les dépenses faites, en vue de son développement : on aura tendance à restreindre de plus en plus ces dernières et par voie de conséquence les bénéfices de l'entreprise se trouveront réduits. Mal répartis les crédits seront aussi, d'une façon générale, insuffisants. Traitée comme une branche du fisc l'industrie d'État verra son développement compromis et sera vouée à un avenir médiocre (1).

Il faut donc reconnaître le caractère tout particulier des recettes et des dépenses de l'État qui sont la conséquence d'opérations commerciales. Cette constatation amènera à les distinguer des recettes et des dépenses générales, à admettre en leur faveur une dérogation à la règle de l'unité budgétaire et à les inscrire dans un budget annexe. Mais cette exception au principe n'aurait d'intérêt que si on s'en servait

1. Cf. sur ce point le rapport présenté par M. Sembat au nom de la commission du budget de 1905 (ministère des Travaux publics, 2e section, postes et télégraphes) et déposé le 13 juillet 1904. (*Journal officiel*, 1904. S. O. Documents, Chambre des députés, p. 1649.)

pour donner plus de souplesse et de flexibilité au jeu des règles financières dont la règle d'unité conditionne le maintien.

Il faudrait en premier lieu donner au ministre compétent la faculté de reporter par simple décret les crédits d'un exercice au suivant. Il deviendrait possible de rassembler les fonds importants nécessaires à telle grande transformation d'outillage. Ces travaux de réfection pourraient s'effectuer en temps utile et d'après un plan d'ensemble. Les finances publiques y gagneraient puisqu'on éviterait des demandes de crédit extraordinaires ou supplémentaires. Cette réforme a été proposée en ce qui concerne le service des postes par un amendement au projet de budget de 1905 présenté le 17 mai 1904 par MM. J. Roche et de Gontaut-Biron. Malgré la modération de cette proposition qui n'admettait le report que pour les crédits relatifs au matériel, elle fut repoussée par le Parlement.

Mais, nous l'avons vu, la faculté de report ne suffit pas : il faut remédier aussi à l'insuffisance générale des crédits accordés aux services industriels. Si la différence entre les recettes et les dépenses du budget annexe est chaque année réservée intégralement au budget général, suivant la pratique établie pour les monnaies et médailles, l'Imprimerie nationale, les chemins de fer de l'État, le ministre des Finances continuera à en faire état comme ressource perma-

nente et fixera en conséquence les crédits à attribuer au service considéré. S'il est dangereux d'affecter certaines recettes à des dépenses qui n'ont avec elles aucun rapport — opération artificielle qui aura pour conséquence le gaspillage des deniers publics — il paraît au contraire tout à fait naturel d'employer ce procédé à l'égard des recettes provoquées par ces dépenses. Sans doute il ne peut s'agir d'affecter à un service industriel toutes les recettes qu'il a réalisées. Il faut tenir compte en effet des avantages particuliers que confère à une industrie son caractère officiel : par exemple, en ce qui concerne les postes, le transport gratuit des correspondances par les compagnies des chemins de fer. Il faut distinguer des recettes véritablement dues à l'initiative commerciale, les économies réalisées grâce au concours de l'État et ne réserver au service industriel en outre des crédits qui lui sont accordés qu'une fraction de son excédent de recettes. C'est dans cet esprit que M. Sembat, rapporteur pour l'année 1905 du budget du ministère des Travaux publics, proposait d'affecter seulement au service des postes les plus-values des recettes obtenues par lui par rapport aux évaluations budgétaires « en rendant pour ainsi dire au public sous forme d'amélioration l'excédent des recettes versées par lui (1) ».

1. Rapport déposé le 21 novembre 1904. *Journal officiel*, 1905. S.E. Documents, Chambre, p. 223.

Cet ensemble de mesures ne semblait au même rapporteur qu'un premier pas dans une voie nouvelle, la condition initiale d'une transformation profonde dans la gestion industrielle de l'État. Ce serait un acheminement vers l'autonomie financière de certains ministères que l'on pourrait appeler *industriels* par opposition aux ministères *administratifs* comme ceux de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires étrangères. Et cette autonomie financière aurait pour principal but de permettre à ces services, dont l'œuvre est liée au développement économique de la nation, de se procurer des fonds, des avances indispensables à l'exécution de tels ou tels grands travaux, avances indispensables que rembourserait à brève échéance l'augmentation de bénéfices résultant des améliorations effectuées.

Quelles que soient en effet les économies réalisées par les services industriels grâce à la faculté de report, il est très probable que dans la plupart des cas l'accumulation des ressources diverses de l'entreprise — crédits inutilisés en recettes qui restent sa propriété — ne constituera en définitive qu'un total de capitaux tout à fait insuffisant. La grande industrie moderne a ses lois et ne peut se contenter des procédés timides en usage dans les petites exploitations ni s'assujettir aux règles prudentes édictées pour les services purement administratifs. Elle exige l'engagement rapide de très grosses sommes que des profits immé-

diats et très élevés permettent d'amortir en quelques années. Les transformations doivent s'effectuer très vite. Si on laisse travailler côte à côte l'ancien et le nouvel outillage on risque d'augmenter les frais généraux, de ne tirer des sommes engagées que de médiocres revenus et de se trouver en présence d'un matériel démodé quand les programmes de réfection seront enfin terminés. Il est donc naturel de demander à l'emprunt, les ressources nécessaires aux besoins nouveaux d'une clientèle toujours plus nombreuse et plus exigeante. Cet emprunt sera gagé sur les revenus que doit assurer une exploitation agrandie et les garanties les plus sérieuses devront être prises pour assurer son amortissement régulier.

Cette conception nouvelle d'un emprunt fait par l'État au nom d'une industrie déterminée pour être exclusivement affecté à un emploi productif devait, malgré sa hardiesse, faire rapidement son chemin. En 1905, au cours de la discussion du projet de budget de 1906, M. Hubbard présentait un amendement aux termes duquel le ministre des Finances était autorisé à émettre des obligations à lots d'un type analogue à celui de la ville de Paris jusqu'à concurrence de la somme de 200 millions (1). Le produit de cet emprunt aurait servi de dotation aux différentes industries d'État à titre de capital de pre-

1. *Journal officiel*, 1905. Débats parlementaires. Chambre, p. 565.

mier établissement, « capital industriel qui avec une très petite charge d'intérêt donnerait un développement de recettes considérable et aussi de ces recettes indirectes résultant de l'enrichissement du pays, de l'impulsion donnée au commerce et à l'industrie (1) ».

Le ministre des Finances et le président de la commission du budget s'opposèrent au vote de cette disposition qui fut repoussée par la Chambre des députés (2). L'initiative de M. Hubbard (3) avait eu du moins pour résultat de poser le problème de façon précise et objective devant l'opinion publique. L'idée qui avait inspiré sa proposition devait avoir une fortune rapide puisque quelques années plus tard un ministre des Finances devait à deux reprises

1. *Ibidem*, p. 566.

2. Le ministre des Finances, M. Rouvier, ne voulait voir dans la proposition de M. Hubbard qu'une tentative pour reconstituer les budgets extraordinaires supprimés en 1890. Il ne pouvait admettre qu'une dépense fût soldée sur d'autres ressources que l'impôt : « La règle qui doit dominer les finances de tout pays qui veut maintenir son crédit intact c'est de renfermer l'intégralité des dépenses de toutes sortes dans le chiffre produit par l'ensemble des recettes. En dehors de cette règle qui, elle, repose non pas sur une fantaisie mais sur une réalité concrète, il n'y a qu'arbitraire, fantaisie, ruine et décadence. » (*Journal officiel*. *Ibidem*.)

3. En ce qui concerne l'emprunt lui-même une juste critique de la forme préconisée par M. Hubbard — celle de l'émission d'obligations à lots — a été présentée dans *l'Économiste français* par M. Paul Leroy-Beaulieu (année 1905, II, p. 321).

différentes affirmer la nécessité pour l'État d'avoir recours à l'emprunt en ce qui concerne les exploitations commerciales. En 1908, dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1909 M. Caillaux écrivait à propos des chemins de fer de l'Etat : « C'est à regret que nous nous sommes refusé à admettre certaines augmentations de dépenses réclamées par le ministre des Travaux publics pour l'acquisition du matériel des chemins de fer de l'Etat ou pour la construction de lignes nouvelles. Nous les avons écartées, non parce que nous en contestions l'utilité, mais parce qu'il nous paraît irrationnel de faire supporter à l'impôt des dépenses auxquelles toutes les compagnies concessionnaires pourvoient à l'aide d'émissions d'obligations... Empêcher l'État, sous prétexte d'unité budgétaire, d'exploiter dans les mêmes conditions que l'industrie privée, c'est précisément donner une extension démesurée à une règle tutélaire pour les finances de l'État-pouvoir mais qui ne peut être appliquée qu'avec des modalités à la gestion de l'État industriel (1). »

Le ministre des Finances renouvelait la même déclaration dans le projet de budget de 1910 (2).

Le rapporteur de la Commission des finances, M. Poincaré, protestait il est vrai contre cette affir-

1. *Journal officiel*, 1908. Documents, Chambre. S. O., p. 361.
2. *Journal officiel*, 1909. Documents, Chambre. S. O., p. 571.

mation de la légitimité de l'emprunt (1). Mais ici comme en 1905 les adversaires des budgets industriels ne semblaient pas tenir compte de la situation nouvelle résultant de la participation de plus en plus accentuée de l'État aux luttes économiques. On se bornait à exprimer la crainte de voir se reconstituer les budgets extraordinaires, à affirmer la nécessité de sauvegarder l'unité budgétaire. La cause était gagnée pour les partisans des méthodes nouvelles de gestion industrielle.

La même année M. Millerand, alors ministre, traçait dans une interview tout un vaste programme de travaux publics depuis longtemps attendus tels que le développement des canaux, l'établissement d'une voie d'eau de Lyon à Marseille et surtout la mise en état du réseau racheté de l'Ouest, l'extension du service des postes. Il insistait sur la nécessité d'introduire dans les services de l'État les procédés d'exploitation de l'industrie privée, de ne pas faire seulement appel à l'impôt mais à l'emprunt pour réunir les capitaux nécessaires. Ce revirement d'opinion dans les milieux parlementaires était dû pour beaucoup à l'insuffisance constatée de deux services industriels particulièrement importants, les postes et les chemins de fer. Les défectuosités du service postal, les difficultés rencontrées par l'État dans l'exploitation d'un réseau agrandi devaient être habilement mises en lumière au

1. *Journal officiel*, 1909. Documents, Sénat. S. O., p. 205.

cours de la campagne entreprise en faveur de l'autonomie financière dans les deux dernières années (1).

Il y avait nécessité urgente en effet à mettre ces deux services en état de suffire aux transactions économiques qu'ils ont pour objet de faciliter. Cette nécessité amena les partisans de l'autonomie financière à préciser leur projet dans ce qu'il avait d'original et d'essentiel : la faculté pour les exploitations industrielles d'État d'émettre des emprunts en leur nom. Par quels procédés traduire cette situation nouvelle d'un service public qui n'a pas seulement à sa disposition des revenus annuels tirés de l'impôt mais peut en cas de besoins exceptionnels puiser dans un fonds de réserve en majeure partie constitué par des fonds d'emprunt ? Les recettes et les dépenses de ce service seront inscrites à un budget annexe mais ce document suffira-t-il à établir la situation financière de l'exploitation ? Un budget ne doit comprendre que des recettes destinées à des besoins courants, des dépenses qui se renouvellent tous les ans. Or la masse des capitaux obtenus par l'accumulation de crédits inu-

1. Citons particulièrement les articles de M. de Lanessan dans le journal *Le Siècle* (année 1909), de M. Steeg dans la revue *L'Action nationale* (en particulier le numéro du 23 juin 1910), le livre de M. Baudin : *Budget et déficit*, plus récemment encore les articles déjà cités de M. Jèze dans la *Revue de science et de législation financières* (1909, p. 401) et Léon Alcindor dans la même revue (1910 p. 443).

tilisés, de bénéfices de l'exploitation demeurés sa propriété et surtout de fonds d'emprunt amortissable n'est pas destinée aux besoins courants mais à des travaux d'installation ou de réfection qui ne peuvent être faits avec les ressources ordinaires. Elle ne peut donc figurer en recettes au budget annexe puisqu'elle représente un capital et non des ressources annuelles. Si l'on confondait dans le même document deux éléments aussi hétérogènes il serait impossible d'apprécier la productivité de l'entreprise puisque le chiffre des avances en capital ne serait connu que pour une année. Ces capitaux doivent figurer dans un document spécial relatant toutes les émissions faites ainsi que leur montant, faisant mention des prélèvements opérés par le service sur ce fonds de réserve. Alors seulement pourra-t-on apprécier exactement la consistance des charges du capital ce qui est jusqu'à présent impossible pour la plupart des industries d'État comme le fait remarquer M. Schelle dans le *Journal des Économistes* (1).

Ce document complémentaire du budget annexe sera un compte du premier établissement portant à son actif l'ensemble des capitaux fournis par l'emprunt, à son passif les prélèvements opérés par le budget annuel pour l'accomplissement des travaux de renouvellement de l'outillage ou d'agrandissement de l'exploitation.

1. *Journal des Economistes*, 1910, p. 40.

Or, par leur caractère de comptes d'emploi, les services spéciaux de trésorerie se prêtent naturellement à l'application de ces règles nouvelles de comptabilité industrielle : les recettes et les dépenses dont nous venons de parler ne sont-elles pas de celles qui suivant l'expression du compte général des finances « ne peuvent être soumises à la limite des exercices »? Doit-on craindre ici que l'emploi de ces comptes n'entraîne une augmentation définitive des charges de la dette publique ? Cette crainte n'est pas fondée du moment que le montant des emprunts est affecté à des emplois productifs. On peut être assuré que les bénéfices de l'exploitation permettront un amortissement rapide : toute la question revient donc à organiser de façon effective les contrôles de l'emploi des capitaux de premier établissement. Il semble que le compte ouvert parmi les services spéciaux de trésorerie relatant tous les prélèvements faits sur l'actif à leur date et avec leur quotité donne toutes les garanties nécessaires au contrôle. Ces prélèvements figureront en recettes au budget annexe relatif à l'exploitation considérée, tandis que les frais résultant du service des intérêts et de l'amortissement seront inscrits à un chapitre de dépenses. Le chiffre des émissions sera arrêté chaque année par le Parlement en même temps qu'il votera le budget annexe et le budget général : il pourra même être inséré dans une disposition inscrite dans le texte même de la loi de finances. Son montant

sera fixé en connaissance de cause puisque la détermination en sera faite au moment de la discussion annuelle du budget, à une époque où le Parlement est à même de comparer l'utilité respective des dépenses qu'on lui propose d'autoriser. Ainsi les inconvénients qui pourraient résulter de la création d'un nouveau compte spécial se trouveront réduits au minimum. Si la création d'un compte d'établissement devait s'imposer comme une nécessité à tous ceux qui se sont préoccupés de réformer l'organisation financière des industries d'État, les services spéciaux de trésorerie apparaissent donc d'autre part comme l'organe le plus approprié à cette fonction nouvelle, auxiliaire peut-être imparfait du budget annexe mais suffisant pour remplir au moins à titre provisoire le rôle de compte de premier établissement. Le grand avantage de cette combinaison est qu'elle ne nécessite pas de création nouvelle et permet la transition de l'état de choses ancien aux nouveaux procédés de gestion financière sans provoquer l'arrêt d'un service public qui ne peut cesser un seul jour de fonctionner.

Ces considérations devaient tout récemment nécessiter l'emploi des services spéciaux de trésorerie au moment où l'on procédait à la réorganisation administrative et financière des chemins de fer et des postes.

§ 2. — Applications pratiques.

A. — La loi du 18 décembre 1908 règle provisoirement l'organisation administrative et financière du *réseau de chemins de fer racheté à la Compagnie de l'Ouest*. Or tandis que l'article 3 crée pour le réseau racheté une seconde section dans le budget annexe des chemins de fer de l'État, l'article 4 autorise l'ouverture parmi les services spéciaux du Trésor d'un compte d'avances alimenté par le produit des obligations à court terme émises dans la limite des autorisations données par le Parlement, et destiné à faire face aux dépenses de premier établissement qui ne peuvent être imputées sur les recettes annuelles de l'entreprise. Il comprend à l'actif le produit de l'émission et au passif :

1° Le montant des travaux complémentaires exécutés sur les lignes en exploitation ;

2° Les payements effectués pour la construction ou l'achat de matériel roulant ;

3° Le montant de travaux exécutés sur les lignes nouvelles ;

4° Les études de lignes dont la construction n'est pas encore commencée ;

5° Le fonds de roulement constitué par un capital de 12 millions.

L'emploi des services spéciaux de trésorerie s'im-

posait tout particulièrement ici à défaut de tout autre procédé pouvant remplir le même office. Comme le faisait remarquer le rapporteur de la loi au Sénat, il avait bien fallu, pour ne pas arrêter brusquement le fonctionnement du réseau racheté, « prescrire que les dépenses précitées seraient inscrites à un compte spécial et soldées au moyen de l'émission d'obligations à court terme (1) ». Les adversaires de principe des comptes spéciaux avaient donc dû en accepter l'emploi. Mais ils ne s'y étaient résignés qu'à regret et persistaient à considérer cette création comme un expédient momentané. « Il est inadmissible, ajoutait le rapporteur, qu'une grande administration vive ainsi à découvert. Le ministre des Finances doit être le premier à demander la clôture aussi rapide que possible d'un tel compte. » Le ministre des Finances se montrait au contraire très disposé à considérer comme permanent le compte relatif au rachat. Il exprimait le désir d'y voir figurer les emprunts nécessaires à la mise en état d'entretien normal des voies et bâtiments et du matériel roulant repris à la compagnie concessionnaire (2). Il proposait même de créer une

1. Rapport de M. Trouillot au Sénat. *Journal officiel*, 1908. Documents, Sénat, p. 29.

2. Exposé des motifs du projet de budget de 1910. « ... Encore convient-il si l'on veut que le compte spécial [du réseau racheté] ait une signification, que l'on y inscrive uniquement les dépenses qui par leur nature même sont de véritables charges d'établissement. Or ce serait

seconde section dans ce compte pour y faire figurer les charges de premier établissement de l'ancien réseau de l'État (1).

La loi de finances du 10 avril 1910 ne faisait pas droit à ces propositions, mais le projet de budget pour 1911 reprend celle relative à l'incorporation dans le compte de trésorerie des charges de premier établissement de l'ancien réseau. Le ministre des Finances, M. Cochery, a même ajouté un correctif très rationnel et de nature à justifier l'emploi permanent de ce compte : conformément aux règles de toute exploitation commerciale il propose que l'on inscrive en dépenses au budget d'exploitation une annuité destinée à payer les intérêts et l'amortissement des emprunts qui figurent à l'actif du compte de premier état blissement.

Une loi doit intervenir pour régler de façon définitive l'organisation administrative et financière des deux réseaux ; suivant la fâcheuse pratique des adjonctions budgétaires les dispositions édictées à cet

aller à l'encontre de ce principe que de demander au titre du budget annexe du réseau de l'Ouest les crédits nécessaires à la remise en état d'entretien normal des voies et bâtiments ou du matériel roulant repris à la Compagnie. Un grand nombre d'installations sont arrivées à un tel état d'usure que les travaux à entreprendre constituent des réfections complètes ou peu s'en faut et doivent, en raison de leur caractère exceptionnel et d'ailleurs temporaire, rester en dehors d'un compte annuel d'exploitation. »

1. *Ibidem*.

égard seront sans doute insérées dans la loi de finances de l'exercice 1911. Rien n'autorise jusqu'à présent à supposer que le compte spécial sera supprimé. Il se soldait au 1er janvier 1910 par un solde créditeur de 15.772.408 francs.

B. — Une manifestation, plus récente encore de l'esprit nouveau en matière de comptabilité industrielle autorise cependant à penser que l'emploi de comptes ouverts parmi les services spéciaux de trésorerie ne sera jamais qu'un procédé de transition et de fortune non susceptible d'une application permanente.

Un service également lié de façon très intime à la production nationale, assumé par l'État non plus sur une portion mais sur la totalité du territoire, devait, par son insuffisance et ses lenteurs, attirer l'attention des pouvoirs publics et du Parlement. Il s'agit du service des postes, télégraphes et téléphones, dont la réorganisation administrative et financière faisait récemment l'objet d'une proposition de loi, déposée par M. Steeg à la Chambre des députés le 23 juin 1910 (1). Cette proposition était le terme d'un mouvement très accentué vers l'autonomie de ce service, mouvement dont on peut trouver l'origine et la

1. Cf. sur ce projet l'article déjà cité de M. Léon Alcindor. *Revue de science et législation financières*, 1910, p. 443.

première expression dans le rapport de M. Sembat sur le budget des postes (1). La réforme depuis longtemps nécessaire était devenue urgente avec le brusque accroissement de trafic résultant de l'abaissement des taxes postales : « Pour se mettre à la portée des nouveaux besoins du public, dit l'auteur de la proposition de loi, pour les devancer et les multiplier il faut à l'administration des postes une organisation rationnelle toute différente de celle des services d'ordre purement politique et qui lui donne la souplesse qu'exige son caractère de grande industrie... Il paraît indispensable d'organiser financièrement les postes afin de leur laisser la faculté d'utiliser de leurs recettes tout ce dont elles ont besoin et d'avoir à leur disposition les capitaux nécessaires au plein développement de leur action (2). » Le montant de ces capitaux sera inscrit à un compte de premier établissement ; ce compte ne sera pas un service spécial de trésorerie, mais une section distincte du budget d'exploitation votée en même temps que ce der-

1. Dans ce rapport l'auteur proposait la création immédiate d'un budget annexe des postes avec affectation d'une partie des recettes aux dépenses du service, et faculté de report des crédits. Il préconisait dans un avenir rapproché l'institution d'un budget autonome, idée qui avait été favorablement accueillie par la doctrine, notamment par M. Jèze (*Revue de science et de législation financières*, année 1906, p. 621).

2. *Journal officiel*, 1910. Documents, Chambre, p. 509.

nier par le Parlement, réunie dans le même document: il sera dès lors plus facile d'apprécier le rendement de l'exploitation, tout risque d'incertitude ou d'imprécision aura disparu (1).

Ce système sera peut-être pour toutes les industries d'État comme pour les postes le terme final d'une évolution qui se poursuit et dont la combinaison de budgets annexes et des services spéciaux apparaît comme une phase intermédiaire. Il est plus respectueux des droits du Parlement qui exerce une surveillance plus efficace et plus facile grâce à la réunion en un seul acte de tous les éléments de contrôle. La multiplicité des documents budgétaires est réduite: l'unité et l'uniformité sont réalisées autant que le permettent les nécessités d'une situation si complexe.

Mais reconnaître que les services spéciaux de trésorerie ne joueront en cette matière qu'un rôle provisoire, leur attribuer la qualité d'organes de transition c'est affirmer par là même la nécessité de leur maintien pour la plupart des industries d'État car l'évolution des procédés d'exploitation vers une forme plus commerciale est bien loin d'être terminée. L'emploi des services spéciaux concurremment avec les budgets annexes marque l'étape nécessaire vers une exploitation plus rationnelle, mieux dégagée des

1. Art. 3 de la propositionde loi. *Journal officiel,* p. 511.

préoccupations fiscales. C'est l'indice d'une compréhension déjà plus large des fonctions de l'État industriel, d'une intelligence plus nette de l'attitude hardie que les réalités le mettent en demeure d'adopter.

Vu :
JOSEPH DELPECH

Vu : le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon
E. BAILLY

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie
E. BOIRAC

ANNEXE I

Situation détaillée des comptes spéciaux du Trésor au 1er janvier 1910

(Extrait du Compte général des finances pour l'année 1909, p. 233.)

Énumération des services spéciaux	SOLDES créditeurs	SOLDES débiteurs
1. Capitaux de cautionnement en numéraire	156.706.428 22	»
2. Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public	14.529.727 98	»
3. Produits de legs et de donations attribués à l'État ou à diverses administrations publiques	103.344 13	»
4. Produit de l'aliénation d'immeubles militaires affectés à divers travaux	1.840.273 06	»
5. Produit de l'aliénation de terrains provenant de fortifications de places déclassées	283.293 99	»
6. Contributions directes et taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et des communes	»	»
7. Produit du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage	1.220.743 76	»
8. Avances de la Banque de France à titre de fonds de concours (Exposition de 1900)	»	»
9. Fonds de concours pour l'Exposition universelle de 1900	727.575 45	»
10. Avances de 40 millions faites par le Trésor à la Banque de France	40.000.000 »	»
11. Redevances annuelles versées par la Banque de France	12.122.476 41	»
12. Produit de l'émission d'obligations à court terme (L. 17 févr. 1898).	121.423.775 22	»
A reporter	418.957.638 22	»

ANNEXE I (*suite*)

Énumération des services spéciaux	SOLDES créditeurs	SOLDES débiteurs
Report.....	418.957.638 22	»
13. Produit de l'émission d'obligations à court terme (L. 26 fév. 1903).	107.301.228 53	»
14. Produit de l'émission d'obligations à court terme (L. 26 déc. 1908, art. 41).....	35.000.000 »	»
15. Taxe de fabrication sur les alcools d'industrie affectée au paiement de l'indemnité revenant aux dénaturateurs d'alcools en vertu des lois du 25 février 1901 et 30 mars 1903.....	»	3.088.506 69
16. Avance au budget local de la Guadeloupe.....	»	1.000.000 »
17. Avance au budget local de Mayotte	»	475.000 »
18. Prêts faits à l'industrie.....	»	720.183 52
19. Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires.....	»	78.291.609 71
20. Avances aux compagnies de chemins de fer pour garantie d'intérêt.	»	103.371.745 57
21. Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires.....	»	191.629.623 27
22. Exploitation provisoire du réseau racheté des chemins de fer de l'Ouest.....	»	15.772.508 72
23. Avances pour la construction du chemin de fer du Soudan.....	»	16.588.924 16
24. Avances au gouvernement crétois (Loi du 6 avril 1902).....	»	1.000.000 »
	561.258.866 75	411.938 101 64
Excédent de l'ensemble des soldes créditeurs sur l'ensemble des soldes débiteurs.....	149.320.765 11	

ANNEXE II

Quotité des soldes créditeurs ou débiteurs de l'ensemble des services spéciaux de 1874 à 1910

(*Chiffres extraits des tableaux annexés aux projets de lois de finances pour chaque exercice.*)

Désignation de l'année	SOLDES créditeurs	SOLDES débiteurs
1874	»	73.285.002
1875	»	75.682.107
1876	»	78.344.445
1877	»	91.440.522
1878	»	60.029.207
1879	»	109.234.192
1880	»	91.302.390
1881	»	138.080.449
1882	»	221.746.805
1883	»	285.101.353
1884	»	381.877 990
1885	»	427.213.193
1886	»	536.571.031
1887	»	248.587.082
1888	»	438.341.809
1889	»	264.069.092
1890	»	196.937 854
1891	»	259.115.392
1892	»	349.696.669
1893	»	381.437.619
1894	»	152.440.310
1895	»	32.715.125
1896	»	17.561.226
1897	41.066.025	»
1898	30.493.852	»
1899	»	12.749.469
1900	42.173.717	»
1901	32.162.654	»
1902	173.658.275	»
1903	258.578.057	»
1904	320.575.291	»
1905	280.347.860	»
1906	257.599.841	»
1907	233.315.151	»
1908	126.554.876	»
1909	98.332.870	»
1910	42.036.672	»

N.-B. — Les chiffres donnés dans ce tableau comme représentant les soldes successifs de l'ensemble des services spéciaux sont différents de ceux donnés par les comptes généraux de l'administration des finances pour les années correspondantes. C'est ainsi que pour l'année 1910 par exemple nous lisons le chiffre 42.036.672, emprunté au projet de budget de l'exercice 1911, tandis qu'au compte des finances de 1909 nous lisons pour le 1er janvier 1910 le chiffre : 149.320.765 (voir l'Annexe I).

Ces différences tiennent à ce que le compte général des finances et le projet de budget ne donnent pas les résultats de la gestion financière des services spéciaux pour le même mois de l'année envisagée. Le compte général des finances donne toujours les chiffre arrêtés au 1er janvier tandis que le projet de budget donne les résultats à la date la plus approchée de sa rédaction : 1er janvier, 1er mars, 1er juin, ou 1er octobre. Il peut donc se faire que certains comptes, mentionnés dans l'un des deux documents ne le soit pas dans l'autre parce que, dans l'intervalle qui sépare leurs rédactions différentes, leur clôture avait été effectuée. C'est ce qui s'est passé en 1910. Nous voyons figurer au compte général des finances le service spécial « Produit de l'émission d'obligations à court terme. Loi 26 février 1903 ». Le solde créditeur se monte à 107.301.228 francs. Or ce service n'est pas mentionné à l'Annexe XV du budget de 1911 d'où la différence considérable constatée entre les résultats donnés par les deux documents considérés.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION. 5

CHAPITRE PREMIER. — Les services spéciaux de trésorerie envisagés comme correctifs à la règle de l'unité budgétaire 14

§ 1. — Services spéciaux décrivant des opérations de recettes et de dépenses n'affectant pas le budget de l'État 16

§ 2. — Services spéciaux décrivant des opérations de recettes et de dépenses destinées à être rattachées ultérieurement au budget de l'État . 21

A. — Services spéciaux centralisant des recettes permanentes. 23

B. — Services spéciaux centralisant des recettes exceptionnelles. 31

§ 3. — Justification de l'existence de ces services et contrôle de leur fonctionnement 39

CHAPITRE II. — Les services spéciaux de trésorerie envisagés comme dérogations injustifiées à la règle de l'unité budgétaire. 48

§ 1. — Discussion théorique. 48

§ 2. — Evolution historique de 1870 à 1910 . . 61

A. — Première période : de 1870 à 1878. . . 64

B. — Seconde période : de 1879 à 1893. . . 77

C. — Troisième période : de 1894 à 1910 . . 100

Chapitre III. — Les services spéciaux de trésorerie envisagés comme procédés d'adaptation de la règle d'unité budgétaire à la gestion financière des entreprises industrielles d'État . . 133
§ 1. — Discussion théorique. 137
§ 2. — Applications pratiques 157
A. — Chemins de fer de l'État 157
B. — Postes, télégraphes et téléphones . . . 160
Conclusion 162

Annexes 164

Table des matières. 169

MAYENNE, IMPRIMERIE CHARLES COLIN